



Universidade do Porto

Faculdade de Direito

**Nayara Larissa Gomes de Azevedo Pantaleão**

**Menores cidadãos da União e direitos derivados concedidos aos  
pais nacionais de Estados terceiros**

**Mestrado em Direito – Ciências Jurídico-Políticas**

**Trabalho realizado sob a orientação da**

**Professora Doutora Graça Enes Ferreira**

**Setembro de 2018**

Aos amores da minha vida Carlos e Carlos Filho, pelo apoio  
incondicional em todos os momentos.

À minha mãe Claudia que me apresentou o caminho da persistência.

Sem vocês nenhuma conquista valeria a pena.

## **Agradecimentos**

Na realização da presente dissertação, contei com o apoio direto ou indireto de múltiplas pessoas às quais estou profundamente grata. Correndo o risco de injustamente não mencionar algum dos contributos quero deixar expresso os meus agradecimentos:

À Deus pela permissão de realizar esse trabalho;

Aos meus pais pelo apoio incondicional e pela confiança;

Ao Carlos pela tranquilidade, pelo encorajamento e pelo companheirismo inestimável;

Ao Carlos Filho, pela compreensão das ausências e amor dedicado;

Ao António, por todo apoio oferecido desde a decisão da mudança de país até os dias atuais;

Ao meu irmão mais novo, por não me deixar esquecer a responsabilidade de ser seu exemplo;

À Professora Doutora Graça Enes pela orientação prestada, pelo seu incentivo, disponibilidade e apoio que sempre demonstrou. Aqui lhe exprimo a minha eterna gratidão;

Aos professores do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas da Universidade do Porto que tiveram fundamental importância no meu trajeto académico;

Aos amigos e colegas que de uma forma direta ou indireta, contribuíram, ou auxiliaram na elaboração do presente estudo, pela paciência, atenção e força que prestaram em momentos menos fáceis.

Enfim, quero demonstrar o meu agradecimento, a todos aqueles que, de um modo ou de outro, tornaram possível a realização da presente dissertação. A todos o meu sincero e profundo muito obrigada!

**Resumo:** O Tratado de Funcionamento da União Europeia é claro para definição da cidadania europeia e seus respectivos direitos inerentes aos cidadãos europeus. No ordenamento jurídico europeu há uma extensão desses direitos para os familiares dos cidadãos, todavia iremos debater sobre a situação onde os direitos do cidadão europeu, menor de idade, são estendidos aos seus familiares progenitores, naturais de países terceiros, desta forma, a aplicação é excepcionalmente colocada às disposições legais da União Europeia. A justificação da extensão de direitos deve-se a necessidade de reconhecer aos pais direitos para que o menor possa exercer direitos referentes à sua cidadania, como a livre circulação em território da União Europeia. Há ainda outros fundamentos à respeito de proteção de direitos fundamentais como respeito à vida familiar e superior interesse do menor. O Tribunal de Justiça da União Europeia, como guardião dos Tratados, tem resolvido acerca desses desafios sobre a cidadania da União e é à luz de três acórdãos julgados que iremos abordar esse cenário jurídico europeu.

**Palavras-chave:** cidadania europeia – menores europeus - direito derivado - pais nacionais país terceiro

**Abstract:** The Treaty on the Functioning of the European Union is clear for defining European citizenship and their respective rights inherent in European citizens. In the European legal system there is an extension of these rights for the family members of citizens, but we will discuss the situation where the rights of the European citizen child, are extended to their parents, natural of third countries. Exceptionally placed under the legal provisions of the European Union. The justification for the extension of rights is due to the need to recognize parents' rights so that the child can exercise rights relating to their citizenship, such as free movement within the territory of the European Union. There are also other grounds for protection of fundamental rights such as respect for family life and the best interest of the child. The Court of Justice of the European Union, as guardian of the Treaties, has resolved on these challenges on citizenship of the Union and it is in the light of three judgments judged that we will address this European legal scenario.

**Keywords:** European citizenship - European child - secondary law - national parents third country

## Índice

<b>Abreviaturas .....</b>	<b>07</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>08</b>
<b>I - Cidadania da União.....</b>	<b>10</b>
<b>I.I - Direitos dos cidadãos da União -breves considerações.....</b>	<b>14</b>
a) Não discriminação em razão de nacionalidade.....	14
b) Permanência e livre circulação de pessoas.....	16
c) Não expulsão.....	18
d) A prestações sociais.....	19
e) Reagrupamento familiar – Evolução do conceito.....	21
f) Superior interesse da criança.....	28
<b>II - Análises de acórdãos do TJUE.....</b>	<b>32</b>
a) Processo C-200/02, Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de outubro de 2004.....	32
b) Processo C-34/09, Acórdão do Tribunal de Justiça de 08 de março de 2011.....	39
c) Processo C-133/15, Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de maio de 2017.....	45
<b>Considerações finais.....</b>	<b>50</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>53</b>

## **Abreviaturas**

Art. – Artigo

CC – Código Civil

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CE – Conselho da Europa

CEE – Comunidade Económica Europeia

Cfr. – Conferir

CRP – Constituição da República Portuguesa

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

DUE – Direito da União Europeia

EM – Estados Membros

N. - Número

RU – Reino Unido

TCE – Tratado Comunidade Europeia

TEDH – Tribunal Europeu de Direitos do Homem

TFUE – Tratado de funcionamento da União Europeia

TJUE - Tribunal de Justiça da União Europeia

UE – União Europeia

v. - Versus

## Introdução

O presente trabalho pretende analisar criticamente três acórdãos do TJUE<sup>1</sup>, os quais possuem como objeto central o exercício do direito à permanência e/ou livre circulação de criança cidadã da União e a extensão desse direito para seu(s) pai(s) cidadãos de países terceiros e ainda o direito às prestações sociais concedidas pelo EM e/ou EM de acolhimento, com fundamento no reagrupamento familiar e/ou superior interesse da criança no que versa o DUE<sup>2</sup> sobre o estatuto da cidadania da União Europeia. Este é um tema de referência na atualidade e de suma importância para o contexto do DUE.

Far-se-á uma exposição histórica e conceitual sobre cidadania europeia e reagrupamento familiar, os princípios que norteiam o Direito e o Direito da UE como: princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, princípio do primado do direito da UE e princípio do superior interesse da criança; além dos direitos de permanência e livre circulação de pessoas, não expulsão de cidadãos da União, prestações sociais e direito ao reagrupamento familiar que são garantidos pelo DUE quando em residência ou circulação em EM e/ou EM de acolhimento.

As questões de fundo como multiculturalidade, imigração, visão sobre as fronteiras e a nacionalidade, orientação política de direita ou de esquerda, etc. não serão englobadas neste trabalho. Pretende-se aqui, tão só, discutir o atual quadro normativo comunitário, as decisões do TJUE e as implicações jurídicas que algumas situações migratórias acarretam para alguns direitos fundamentais. A perspectiva adotada é a jurídica.

Iremos analisar se esse direito derivado adquirido em razão dos menores a cargo constitui uma “nova modalidade” de “aquisição” de cidadania europeia, se há abuso de direito, se os meios são fraudulentos para tal e ainda se o fator de possuir rendimentos é de fato o impulsionador para as decisões do TJUE.

A análise será feita de forma cronológica aos julgados do TJUE, onde discorreremos primeiro sobre o acórdão C 200-02. Este processo, que tem por objeto um pedido de decisão

---

<sup>1</sup> A nomenclatura de TJUE surge após o tratado de Lisboa, 2009, iremos usar a abreviação independente do acórdão ser anterior ou posterior ao tratado de Lisboa.

<sup>2</sup> Por meras razões de simplicidade, será feita referência apenas à União Europeia (União ou UE), ainda que estejamos efetivamente a reportar à Comunidade Económica Europeia. As expressões “direito da União (DUE)” e “direito comunitário” serão utilizadas como sinónimos.



prejudicial apresentado nos termos do artigo 234º CE, submetido pela *Immigration Appellate Authority* (Reino Unido). Diz respeito à restrição do direito de autorização de residência de longa duração à menor cidadã europeia e de sua mãe cidadã de país terceiro em EM de acolhimento, que contrariam as diretivas na época vigentes 90/364/CEE e 73/148/CEE. Tais diretivas foram alteradas pela atual diretiva 2004/38/CE relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias no território dos EM.

Posteriormente, iremos analisar o acórdão do Processo C-34/09 de Gerardo Ruiz Zambrano v. *Office national de l'emploi* (ONEm), que trata do pedido de residência por parte de pais de nacionalidade colombiana com base no direito derivado na cidadania europeia em razão da nacionalidade belga dos seus filhos menores. Esse caso nos traz, para além do pedido de residência com base no direito dos filhos, uma discussão acerca da necessidade sobre a livre circulação para gozo efetivo dos direitos decorrentes da cidadania europeia, a prestação de subsídio desemprego para o pai, na altura residente ilegal, e ainda a autorização de trabalho, certamente um dos casos mais frutíferos do TJUE no que diz respeito à cidadania europeia e imigração.

O terceiro acórdão traz consigo uma abordagem ainda não tratada pelo TJUE: o superior interesse da criança no que diz respeito ao reagrupamento familiar. Trata-se de um pedido de decisão prejudicial proposto pelo Tribunal de Recurso da Segurança Social e da Função Pública, Países Baixos, referente ao processo C-133/15 que tem como requecente H. C. Chavez-Vilchez e outros. Refere-se a oito mães nacionais de estado terceiro que têm a guarda exclusiva ou compartilhada de seus filhos menores da União Europeia e requerem o direito a residirem na União Europeia, pois a recusa do mesmo acarretaria que os filhos menores e cidadãos da União fossem obrigados a abandonar o território da UE.

Pretende-se, assim, dar a conhecer o enquadramento jurídico nesses casos de reagrupamento familiar com base na cidadania da União e compreender o entendimento da doutrina e da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia tal como ele se afigura até julho de 2018.

A dissertação culminará com a apresentação de conclusões próprias sobre a questão do reagrupamento familiar dos pais, cidadãos de países terceiros, por meio de seus filhos cidadãos da União.

## Capítulo I

### Cidadania da União

A nacionalidade europeia é reconhecida a todos os cidadãos nacionais de todos<sup>3</sup> os EM pelo TUE<sup>4</sup> e dirige-se a tornar o processo de integração europeia<sup>5</sup> mais significativo para os cidadãos europeus que deixaram de ser receptores de normas comunitárias para serem protagonistas ativos<sup>6</sup>, incrementando a sua participação, reforçando a proteção dos seus direitos<sup>7</sup> e promovendo a ideia de uma identidade europeia<sup>8</sup>. O Art. 20º do TFUE enuncia: “*É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui*”.

A palavra "Cidadania" tem origem etimológica no latim *civitas*<sup>9</sup>, que significa "cidade". Representa um estatuto de pertença de um indivíduo a uma comunidade politicamente articulada e que lhe atribui um conjunto de direitos e obrigações<sup>10</sup>. Esse conceito foi evoluído ao longo do tempo e permanece em constante mutação de acordo com o mundo atualmente globalizado e “sem fronteiras”. Para entender a evolução do conceito de cidadania da União é necessário compreender a trajetória da União Europeia desde o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, o Tratado de Roma, assinado em 1957. Nessa altura os direitos eram apenas em relação à livre circulação de trabalhadores e prestadores de serviço e

---

<sup>3</sup> Inclusive o Reino Unido que continua a ser membro de pleno direito da UE, texto finalizado em agosto/2018.

<sup>4</sup> Cfr. preâmbulo TUE parágrafo 10 “*RESOLVIDOS a instituir uma cidadania comum aos nacionais de seus países*”.

<sup>5</sup> Cfr. FERREIRA, Maria da Graça Jerónimo Enes - Unidade e diferenciação no direito da União Europeia: a diferenciação como um princípio estruturante do sistema jurídico da União, Coimbra, Almedina, 2017, p. 142. Sobre integração europeia e cidadania da União Graça Enes afirma: “*Na integração europeia, temos, desde o início, latente e indiretamente, elementos que indicam uma aproximação a um modelo jurídico moldado sobre os exemplos do Estado-de-direitos e de direitos em função, primeiro, dos agentes económicos, depois, dos cidadãos*”.

<sup>6</sup> Cfr. ADAM, R., Riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione. Evoluzione del concetto di cittadinanza europea nei trattati. Rivista di diritto Internazionale, Giuffrè, Milano, 1992, p. 32.

<sup>7</sup> Cfr. Preâmbulo TUE parágrafo 11 “*RESOLVIDOS a executar uma política externa e de segurança que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum que poderá conduzir a uma defesa comum, de acordo com as disposições do artigo 42.o, fortalecendo assim a identidade europeia e a sua independência, em ordem a promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo*”. Ressalva a segurança de seus povos face o direito de livre circulação de pessoas.

<sup>8</sup> IDEM.

<sup>9</sup> Em relação a bibliografia consultada de origem estrangeira, a tradução das transcrições foi feita o mais fielmente possível ao original e são de inteira responsabilidade da autora.

<sup>10</sup> Cfr. Eurocid - Centro de Informação Europeia Jacques Delors, História da cidadania europeia, disponível em: [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=1917](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=1917)

algumas outras categorias de pessoas como reformados e estudantes, de acordo com diretivas adotadas desde 1989 até o Tratado de Maastricht que instituiu a cidadania da União.

Relativamente à cidadania europeia há uma perspectiva global sobre os direitos resultantes da cidadania da União em relação aos direitos civis<sup>11</sup> e políticos<sup>12</sup> decorrentes dessa cidadania. Destaca-se que o tratamento do assunto nesse trabalho será voltado para uma análise sobre a situação do menor ou de famílias com filhos menores cidadãos da UE e pais provenientes de países terceiros. Desta forma, o recorte de direitos consequentes da cidadania da União se faz necessário para melhor enquadramento dos acórdãos aqui discutidos. Discorreremos sobre o direito à residência e livre circulação de pessoas, das prestações sociais, do reagrupamento familiar em relação ao direito dos cidadãos da União Europeia com base no estatuto da cidadania da União.

A legislação da União prevê a cidadania da união em diversas proteções normativas, quais sejam:

- Art. 9º TUE;
- Art. 20º a 25º TFUE;
- Art. 39º a 46º CDFUE;
- Jurisprudência do TJUE quando tratarem de matéria sobre cidadania da União, por ser direitos fundamentais, constituem princípios gerais do direito com a mesma posição hierárquica do direito comunitário primário.

Várias dúvidas surgiram à respeito do conceito de cidadania da União no que concerne a uma possível substituição da cidadania nacional, no entanto a Declaração feita pelo Conselho Europeu de Edimburgo, 1992<sup>13</sup>, em relação à Dinamarca, ratificou a cidadania da União como

---

<sup>11</sup> Relembre-se, aqui, direitos inerentes à liberdade individual, liberdade de expressão e de pensamento; direito de propriedade e de conclusão de contratos; direito à justiça.

<sup>12</sup> Direito de participação no exercício do poder político, como eleito ou eleitor, no conjunto das instituições de autoridade pública.

<sup>13</sup> Reproduza-se aqui o excerto da afirmação do Conselho Europeu de 1992: “(...) as disposições da parte II do Tratado que institui a Comunidade Europeia relativas à cidadania da União conferem aos nacionais dos Estados membros e proteção suplementares específicos nessa parte. Não substituem de modo algum a cidadania nacional. A questão de saber se determinado indivíduo tem nacionalidade de um Estado membro será resolvida exclusivamente por referência à lei nacional do Estado membro em causa.” Ressalte-se ainda: “Nenhuma disposição do Tratado da União Europeia implica ou prevê a criação de uma cidadania da União no sentido da cidadania de um Estado-nação. Por conseguinte, não se põe a questão de a Dinamarca participar neste tipo de devolução.” As dúvidas sobre a possível substituição da cidadania versavam desde o art. 17º. CE. Texto completo das conclusões da presidência no Conselho Europeu de Edimburgo de 11 e 12 de dezembro de 1992 disponível em [http://www.consilium.europa.eu/media/20493/1992\\_dezembro\\_-\\_edimburgo\\_p.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/20493/1992_dezembro_-_edimburgo_p.pdf)

essência complementar referida de direitos e deveres previstos no TUE<sup>14</sup>. Os EM, na altura da instituição da cidadania europeia, recusam-se a associar o novo status como conteúdo de direitos fundamentais ou quaisquer associações entre esses conceitos<sup>15</sup>.

Desta forma, é pacífico o entendimento que cidadania da União será resultante da cidadania nacional do EM. Caberá ao EM a competência<sup>16</sup> para determinar como será a aquisição, atribuição ou perda da nacionalidade em seu Estado, certamente de acordo com a não violação do DUE.<sup>17</sup> Entretanto, o Tratado de Lisboa não foi explícito quanto à competência da cidadania como partilhada, exclusiva ou complementar da União<sup>18</sup>.

No tocante a incumbência do EM relativamente à cidadania nacional, podemos exemplificar que não existem idênticos critérios para a definição da nacionalidade para menores nascidos em seu EM filhos de pais de países terceiros. Tomemos como exemplo dois EM

---

<sup>14</sup>Cfr. HENRIQUES, Miguel Gorjão - Direito da União - História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência, 2007, Coimbra, Almedina, p.561.

<sup>15</sup>Cfr. SANCHEZ, Sara Iglesias - Fundamental Rights and Citizenship of the Union at a Crossroads: A Promising Alliance or a Dangerous Liaison? European Law Journal, Vol. 20, Nº. 4, 2014, p. 464.

<sup>16</sup> A esse respeito o Tratado de Maastricht já havia deixado claro em sua Acta Final da Declaração relativa à Nacionalidade de um Estado-Membro que diz: “A Conferência declara que, sempre que no Tratado que institui a Comunidade Europeia é feita referência aos nacionais dos Estados-membros, a questão de saber se uma pessoa tem a nacionalidade de determinado Estado-membro é exclusivamente regida pelo direito nacional desse Estado-membro. Os Estados-membros podem indicar, a título informativo, mediante declaração a depositar junto da Presidência, quais as pessoas que devem ser consideradas como seus nacionais, para efeitos comunitários; podem, se for caso disso, alterar esta última declaração.” Texto completo disponível em [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf)

<sup>17</sup> A esse respeito verificar o processo C-221/17, apresentado pelo Raad van State (Países Baixos), em 27 de abril de 2017 por M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman, E. Saleh Abady e L. Duboux contra Minister van Buitenlandse Zaken. Refere-se ao pedido de decisão prejudicial. A decisão do processo ainda não concluída pelo TJUE, entretanto, já estão disponíveis as conclusões do advogado-geral Paolo Mengozzi, apresentadas em 12 de julho de 2018. O órgão jurisdicional de reenvio questiona ao TJUE sobre a margem de apreciação dos EM relativa às condições de perda de nacionalidade. Os requerentes perderam a nacionalidade holandesa por não terem mantido nenhum contato com o país (seja residência, visitas ou documental) por mais de 10 anos de forma ininterrupta. A lei holandesa prevê a perda da nacionalidade nesses casos também dos seus filhos menores, caso existam. O advogado-geral apresenta em suas conclusões a ratificação que o legislador nacional possui a competência para legislar no que diz respeito à aquisição ou perda da nacionalidade. Ainda sobre as considerações do advogado-geral vale ressaltar a afirmação que caso o TJUE decida sobre as condições da perda da nacionalidade de algum EM estará pondo em risco a identidade nacional do mesmo. Concluiu também que não há desproporcionalidade na lei aplicada pelo EM; que a cidadania da União é acrescida à cidadania do EM, logo, se não há cidadania do EM não caberá aplicação do DUE. Frisa-se que suas considerações foram diferentes em relação à perda da nacionalidade dos menores e afirmou que cidadania da União dos menores não é derivada dos pais e sendo assim é autônoma. Contudo, por serem menores dependem de atos praticados por seus pais, mas deve ser analisado o superior interesse do menor e a perda da cidadania do menor em consequência a perda da cidadania de seu progenitor é oposta ao DUE. Texto completo das conclusões do advogado-geral disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203972&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=328838>

<sup>18</sup>Cfr. HENRIQUES, Miguel Gorjão - Direito da União..., cit., p. 563 afirma que na falta de afirmação explícita sobre a competência da cidadania nacional, esta será de competência partilhada com a União conforme art. 4º.,1 TFUE.

Alemanha e Espanha: Na Alemanha a Lei de imigração Nacional<sup>19</sup> concede nacionalidade aos filhos de pais estrangeiros nascidos na Alemanha após 01/01/2000 com a condição de que pelo menos um deles já resida há mais de oito anos na Alemanha e tenha visto permanente; enquanto na Espanha permite que os filhos de pais estrangeiros sejam espanhóis originários desde que a pátria dos pais não reconheça a nacionalidade fora do solo, isto é, apátridas, no entanto, a lei é omissa quanto à legalidade ou tempo de residência dos pais estrangeiros<sup>20</sup>.

Quanto aos deveres o artigo 20º TFUE os prevê de forma genérica: “*Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados.*” E descreve apenas os direitos, não é possível identificar em qualquer parte do Tratado os deveres impostos aos dos cidadãos da União; contudo há deveres gerais de cumprimentos do direito da União e deveres associados ao exercício dos direitos da cidadania, ainda que instrumentais para o exercício destes.

Os direitos inerentes ao cidadão da União compreendem: direito de circular e permanecer (art. 20º, nº 2, a TFUE); direito de eleger e ser eleito nas eleições do parlamento europeu, eleições municipais do EM de residência, nas mesmas condições dos nacionais desse Estado (art. 20º, nº 2, b TFUE)<sup>21</sup>; direito de proteção diplomática quando estiverem em território de países terceiros (art. 20º, nº 2, c TFUE) e direito de dirigir petições aos Parlamento Europeu, o direito de recorrer do Provedor de Justiça Europeu e o direito de se dirigir às instituições e órgãos consultivos da União (art. 20º, nº 2, d TFUE)<sup>22</sup>. E ratificadas Capítulo V da Carta dos Direitos Fundamentais<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. cartilha disponibilizada pelo Governo federal Alemão, em Como se tornar um cidadão alemão, disponível texto completo em <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/wege-zur-einbuengerung.pdf>

<sup>20</sup> Cfr. MARTÍN-PÉREZ, Alberto; MORENO- FUENTES, Francisco - Migration and Citizenship Law in Spain: Path - dependency and Policy Change in a Recent Country of Immigration, International migration review, Volume 46, Issue3, 2012, p.632.

<sup>21</sup> Cfr. PACHECO, Fátima - Na via de legitimação democrática da União Europeia: O estatuto da ciudadanía como elemento propulsor do proceso de integração Europeia, ¿Nuevas alternativas de la comunicación?: soportes, contenidos y audiências, 2016, p. 196. Afirma que a legitimação democrática é um instrumento propulsor para a integração da União: “*Não poderia ser diferente: como legitimar o primado, a invocabilidade dos preceitos normativos, a interpretação conforme, as obrigações decorrentes da UEM, as políticas comuns e os processos de incumprimento de que podem ser alvo os Estados-membros, sem cuidar da legitimação do projecto de unificação europeia? Como seria possível tal unificação sem uma democracia transnacional que elevasse os cidadãos a um dos pilares dessa construção? E como elevar os cidadãos a elementos de uma nova comunidade política sem lhes outorgar direitos fundamentais e lhes garantir a sua tutela?*”

<sup>22</sup> Ressalte-se que este direito não é exclusivo de cidadãos da União. Pode ser exercido ainda por residentes na UE, empresas ou outras organizações estabelecidas na UE.

<sup>23</sup> Quais sejam: direito de eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu; direito de eleger e ser eleito nas eleições municipais; direito a uma boa administração; direito de acesso a documentos; direito de apresentar

No quadro jurídico internacional a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, em seu artigo 15º, parágrafos 1 e 2, estabelece que “*todo homem tem direito a uma nacionalidade*” e que “*ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade*”<sup>24</sup>. Vejamos que o direito à cidadania sempre fora resguardado pelos Direitos do Homem, principalmente no quadro pós Segunda Guerra Mundial, nas Convenções sobre essa matéria. No âmbito jurídico do Conselho da Europa dispomos da Convenção Europeia de 1997 sobre a Nacionalidade<sup>25</sup>.

## **I.I - Direitos do Cidadão da União- breves considerações**

### **a) Da não discriminação em razão de nacionalidade**

A parte II do TFUE, que compreende os art. 18º ao 25º tem como título a “Não discriminação e a cidadania da União”. O Tratado institui o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade em seu art. 18º “*No âmbito da aplicação dos Tratados, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade*”. E em seu art. 19º ratifica o compromisso da União no combate à discriminação em razão raça ou origem étnica. É importante ressaltar a previsão do o princípio da igualdade entre todos os cidadãos da União disposto no 9º do TUE.

O artigo 21º, nº 1, da CDFUE afirma um princípio geral de não discriminação, redigido nos seguintes termos: “*É proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções,*

---

petições ao Provedor de Justiça; direito de petição ao Parlamento Europeu; liberdade de circulação e permanência e proteção diplomática e consular.

<sup>24</sup> Texto completo da Declaração dos direitos do homem disponível em <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> e da Convenção para Reduzir os Casos de Apátrida da ONU disponível em [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_para\\_a\\_Reducacao\\_dos\\_Casos\\_de\\_Apatridia\\_de\\_1961.pdf](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_para_a_Reducacao_dos_Casos_de_Apatridia_de_1961.pdf)

<sup>25</sup> Adotada no âmbito do Conselho da Europa e entrada em vigor em 1 de março de 2000. Texto completo da Convenção Europeia sobre nacionalidade em [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_Europeia\\_sobre\\_a\\_Nacionalidade.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_Europeia_sobre_a_Nacionalidade.pdf?view=1)

*opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual”.*

A definição sucinta disponível pelo DUE esclarece a não discriminação como: “*O objetivo da lei da não discriminação consiste em permitir a todos os indivíduos uma perspectiva equitativa e justa de acesso às oportunidades disponíveis numa sociedade. Este princípio significa essencialmente que os indivíduos em situações semelhantes deverão receber tratamento idêntico e não ser tratados de forma menos favorável simplesmente devido a uma determinada característica «protegida» que possuam.*”<sup>26</sup>

Além disso, as diretivas da União prevêm uma obrigação de proteção jurídica específica, tais como: a diretiva 2004/38/CE, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros; a diretiva 2000/43/CE, sobre a proibição da discriminação racial ou étnica; a diretiva 2000/78/CE, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional; a diretiva 2004/113/CE, que implementa o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento e a diretiva 2010/41/UE, relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade independente. Além destas, há que assinalar o instrumento normativo da CEDH em seu art. 14º.

Por meio das disposições legais converge-se para a necessária padronização do Princípio da não-discriminação em âmbito europeu. A primazia do DUE pressupõe um efeito direto nos EM no que concerne a aplicação deste princípio e o TJUE tem tido um papel de grande relevo na definição e garantia do princípio da não discriminação, seja direto ou indireto, bem como na definição de ambos<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr. Glossário das sínteses, EUR-Lex Acesso ao direito da União Europeia, texto completo em [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/nondiscrimination\\_principle.html?locale=pt](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/nondiscrimination_principle.html?locale=pt)

<sup>27</sup> Cfr. DOMINIQUE Andolfatto, Caroline Bugnon, Laurent Dechâtre, Denisa Docaj, Virginie Donier, et al.. Le principe de non-discrimination: l’analyse des discours. Mission de recherche Droit et Justice. Rapport final – CREDESPO – Université de Bourgogne Convention n° 214.04.03.21 2016. Disponível em <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01480678> pp. 266 e ss.

*Dora Kostakopoulou*<sup>28</sup> afirma no Simpósio sobre a Reconceptualização da Cidadania da União Europeia que a igualdade no tratamento de todos os cidadãos da União é construída sobre três correntes: a identidade, a nacionalidade e a cidadania da União. Todavia muito ainda é necessário para alcançar os direitos de igualdade para todos os cidadãos da UE, faz-se mister um esforço nas instituições regionais e internacionais com o escopo de transformar "inimigos", "estrangeiros", "migrantes" ou "outros" em cidadãos da UE.

#### **b) Do Direito à permanência e livre circulação de pessoas**

O direito à livre circulação de pessoas compreende uma das quatro<sup>29</sup> liberdades fundamentais presentes na estruturação jurídica desde a CEE. No momento da sua criação essa liberdade era apenas sobre livre circulação de trabalhadores. Com a introdução da cidadania da União a livre circulação de cidadãos da União foi protegida no ordenamento jurídico do DUE.

Na altura da CEE, a livre circulação de pessoas dizia respeito à facilitação econômica. Sobre esse tema, HABERMAS faz duras críticas à política praticada na atualidade: *“A política praticada nas últimas décadas não só nos EUA e na Grã-Bretanha, mas também no continente europeu, se não mesmo no mundo inteiro, que finge poder garantir aos cidadãos uma vida autodeterminada, em primeiro lugar, através da garantia de liberdades económicas, destrói o equilíbrio entre as diversas categorias de direitos fundamentais. A dignidade humana, que é mesma em todo o lado e para todos, justifica a indivisibilidade dos direitos fundamentais.”*<sup>30</sup>

Note-se que as dificuldades culturais, sociais, econômicas e linguísticas eram empecilhos para a livre circulação, uma vez que havia uma preocupação quanto à perda de benefícios. Para sanar essas questões foram adotadas várias diretivas comunitárias, quais sejam: 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, todas revogadas pela atual diretiva 2004/38/CE.

Na contemporaneidade, o TFUE prevê direitos específicos de circulação de nacionais em seus art. nº 21º *“1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer*

---

<sup>28</sup>Cfr. KOSTAKOPOULOU, Dora - Symposium on the Reconceptualisation of European Union Citizenship. European Law Journal, Vol. 20, Nº. 4, 2014, p. 444.

<sup>29</sup> Quais sejam: livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais.

<sup>30</sup> Cfr. HABERMAS, Jürgen - Um Ensaio sobre a Constituição da Europa, Prefácio de José Joaquim Gomes Canotilho, 2012, Lisboa, Edições 70. p 36.



*livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação.”* enquanto o art. 45º enuncia a proteção do direito de circulação de trabalhadores “1. A livre circulação dos trabalhadores fica assegurada na União.” Sendo assim, tipificando de forma distinta e independente as situações de cidadãos e de trabalhadores.

Ainda sobre as disposições jurídicas dessa liberdade fundamental o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos em seu art. 12º dispõe “*Toda a pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado terá direito de nele circular e aí residir livremente*”<sup>31</sup> e o Protocolo nº 4 da Convenção para os Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais do Conselho da Europa<sup>32</sup>, dispõe em seu art. 2º “*Qualquer pessoa que se encontra em situação regular em território de um Estado tem direito a nele circular livremente e a escolher livremente a sua residência.*” Note-se que os dispositivos ressaltam a condição de permanência legal no território do EM.

A diretiva sobre livre circulação de pessoas complementa as disposições dos tratados nessa matéria, em seu preâmbulo proíbe qualquer discriminação em razão de nacionalidade e afirma sua finalidade de facilitar a livre circulação dos membros da família que não sejam nacionais de um EM. Os membros da família são protegidos em caso de morte do cidadão da União, de cessação de parceria, divórcio ou anulação do casamento; tendo por base a dignidade humana e o respeito da vida familiar. A proibição de entrada no território e o afastamento dos membros das famílias por razão de ordem pública, segurança e saúde pública são limitados pela diretiva com o intuito de proteção aos membros da família e respeito ao princípio da proporcionalidade.

Em relação as limitações quanto à livre circulação de pessoas na UE, a diretiva 2004/38/CE sobre livre circulação, impõe a disponibilidade de recursos suficientes e seguro saúde para que essas pessoas não se tornem um encargo para o EM de acolhimento. Em conformidade ao artigo 7º da referida diretiva as exigências para a residência superior a três meses nos EM de acolhimento são:

- a) *Exerça uma actividade assalariada ou não assalariada no Estado-Membro de acolhimento; ou*

---

<sup>31</sup>Texto completo do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos disponível em [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2\\_pacto\\_direitos\\_civis\\_politicos.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf)

<sup>32</sup> Texto completo da Convenção para os Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais do Conselho da Europa disponível em: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)

- b) *Disponha de recursos suficientes para si próprio e para os membros da sua família, a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência, e de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento; ou*
- c) *esteja inscrito num estabelecimento de ensino público ou privado, reconhecido ou financiado por um Estado-Membro de acolhimento com base na sua legislação ou prática administrativa, com o objectivo principal de frequentar um curso, inclusive de formação profissional, e disponha de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento, e garanta à autoridade nacional competente, por meio de declaração ou outros meios à sua escolha, que dispõe de recursos financeiros suficientes para si próprio e para os membros da sua família a fim de evitar tornar-se uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência; ou*
- d) *Seja membro da família que acompanha ou se reúne a um cidadão da União que preencha as condições a que se referem as alíneas a), b) ou c).*<sup>33</sup>

### **c) Do direito a não expulsão do cidadão em território da UE**

Não há decisões do TJUE sobre expulsão de menores do território da UE; porém cabe a distinção entre, expulsão e afastamento nos acórdãos que analisaremos.

O artigo 3º, nº 1, do Protocolo adicional nº 4 da Convenção para a proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, versa sobre a proibição de expulsão de cidadão da União, conforme texto legal: “1. *Ninguém pode ser expulso, em virtude de disposição individual ou colectiva, do território do Estado de que for cidadão.* 2. *Ninguém pode ser privado do direito de entrar no território do Estado de que for cidadão*”. E o artigo 12º

---

<sup>33</sup> A respeito da disponibilidade de ter recursos financeiros para circular na UE recomenda-se a leitura de PAIS, Sofia Oliveira, - Todos os cidadãos da união europeia têm direito de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros, mas uns têm mais direitos que os outros..., Estudos dedicados ao Professor Doutor Luís Alberto Carvalho Fernandes, Direito e Justiça, Volume III, 2011, Lisboa, Universidade Católica Editora. pp. 487-537.

parágrafo 4 do pacto internacional dos direitos civis e políticos prevê: “*Ninguém pode ser arbitrariamente privado do direito de entrar no seu próprio país*”.

Sendo assim, e tendo em conta o direito fundamental de circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros, os cidadãos europeus estão protegidos contra o afastamento dos Estados-membros onde estejam regularmente a exercer tal direito<sup>34</sup>, salvo por razões de ordem pública ou de segurança pública<sup>35</sup>. No território do Estado-Membro de acolhimento deve tomar em consideração a duração da residência da pessoa em questão no seu território, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural no Estado-Membro de acolhimento e a importância dos laços com o seu país de origem<sup>36</sup>.

#### **d) Do direito a prestações sociais**

As normas comuns da UE destinam-se a proteger os direitos dos seus cidadãos em matéria de segurança social quando estes estão no EM de que são nacionais ou quando se deslocam na UE. As regras em matéria de segurança social são de responsabilidade dos sistemas

---

<sup>34</sup> A esse respeito salienta-se o entendimento no acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de julho de 2018 no processo C 89/17, Secretary of State for the Home Department contra Rozanne Banger. Refere-se ao pedido de autorização de residência de R. Banger, cidadã de país terceiro, no RU com base na sua relação permanente com um cidadão da União. A administração interna do RU recusou o pedido de autorização de residência da Sra. R. Banger fundamentada na legislação do RU, onde determina que para ser considerado membro da família o requerente deve ser cônjuge. O casal já havia exercido o direito de livre circulação e residência em EM de acolhimento quando se deslocaram para a Holanda utilizando-se da diretiva sobre livre circulação. O TJUE manifestou-se a favor da Sra. Banger interpretando que a recusa da sua residência poderia causar o afastamento de seu parceiro, cidadão da União, do território dos EM e assim violando o estatuto da cidadania da União. O Tribunal entendeu ainda que a diretiva de livre circulação poderia ser utilizada por analogia e que a recusa na autorização de residência deve ser baseada numa análise aprofundada das circunstâncias pessoais do requerente e ser devidamente fundamentada. Texto completo do acórdão disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d870857df1a1bc4cbeba80f31c51c76210.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyOaxn0?text=&docid=203963&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=306723>

<sup>35</sup> Cfr. capítulo VI da diretiva 2004/38/CE do parlamento europeu e do conselho de 29 de Abril de 2004 que versa sobre as restrições ao direito de entrada e ao direito de residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.

<sup>36</sup> Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 23 de Março de 2006. Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica. Incumprimento de Estado - Violação da regulamentação comunitária em matéria de direito de residência dos cidadãos da União - Legislação e prática administrativa nacionais no que respeita à condição de dispor de recursos suficientes próprios e à emissão de ordens de expulsão do território do Estado-Membro em causa. Processo C-408/03. Texto completo do acórdão disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0408>

nacionais e não há um sistema europeu único. Os EM da UE podem decidir quem deve beneficiar da segurança social ao abrigo das suas normas nacionais, que prestações podem ser concedidas e em que condições<sup>37</sup>.

Note-se que com base no princípio da não discriminação em razão da nacionalidade os cidadãos da UE que estejam em outro EM de acolhimento têm os mesmos direitos e deveres dos cidadãos nacionais daquele EM. Porém estarão sob a norma nacional do EM de acolhimento e desta forma respeitando suas normas jurídicas do EM de acolhimento. O princípio da não discriminação tem por objetivo assegurar a igualdade de tratamento entre todas as pessoas, independentemente da sua nacionalidade para que não haja discriminação direta ou indireta e está previsto no TFUE na Parte II que versa sobre a Não Discriminação e Cidadania da União. Este, no seu artigo 18º que diz: *“No âmbito de aplicação dos Tratados, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade”* e no artigo 24º sobre igualdade de tratamento a diretiva 2004/38/CE dispõe: *“1. Sob reserva das disposições específicas previstas expressamente no Tratado e no direito secundário, todos os cidadãos da União que, nos termos da presente directiva, residam no território do Estado-Membro de acolhimento beneficiam de igualdade de tratamento em relação aos nacionais desse Estado-Membro, no âmbito de aplicação do Tratado. O benefício desse direito é extensível aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro e tenham direito de residência ou direito de residência permanente”*.

O Regulamento (CEE) nº 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros das suas famílias que se deslocam no interior da Comunidade, já dispunha sobre os direitos a prestações sociais. Com a finalidade de harmonizar o ordenamento jurídico e a aplicabilidade dos direitos a prestações sociais o Regulamento nº 883/2004/CE<sup>38</sup> do Conselho e Parlamento europeu incide sobre os direitos de segurança social a partir de

---

<sup>37</sup> Cfr. COMISSAO EUROPEIA, Coordenação da segurança social na UE, empregos, assuntos sociais e inclusão, texto completo disponível em <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=849>

<sup>38</sup> Cfr. Rectificação ao Regulamento (CE) n. 883/2004 do Parlamento Europeu do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, texto completo disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32004R0883R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32004R0883R(01))

01/05/2010; todavia, este regulamento não vincula as instituições; outra atuação na área das pensões complementares é a diretiva do Conselho 98/49/CE.<sup>39</sup>

Muitos são os instrumentos jurídicos de outras organizações<sup>40</sup> como, por exemplo, os anexos do regulamento nº 883/2004<sup>41</sup> que apresentam um consolidado sobre a concordância das condições para a prestação de direitos sociais em cada EM.

*Sofia Pais* questiona sobre o equilíbrio de um regime de segurança social sustentável e o direito de livre circulação e residência de cidadãos europeus, que diz: “*Equivale a isto, no fundo, a perguntar qual será o equilíbrio desejável entre o princípio da solidariedade entre os (cidadãos dos) Estados-Membros e o princípio da protecção do interesse fundamental desses mesmos Estados em garantirem um regime de segurança social sustentável*”<sup>42 43</sup>.

#### **e) Reagrupamento familiar – Evolução do conceito**

Os acórdãos que trataremos têm como essência o reagrupamento familiar<sup>44</sup>. Afinal o direito derivado dos pais em residir, trabalhar ou obter prestações sociais no EM, diz respeito à união dos membros da vida familiar. Muito antes de falarmos em cidadania europeia e a derivação dos seus direitos, a CEE, na altura, já previa a possibilidade do reagrupamento

---

<sup>39</sup> Cfr. Directiva 98/49/CE do Conselho de 29 de Junho de 1998 relativa à salvaguarda dos direitos a pensão complementar dos trabalhadores assalariados e independentes que se deslocam no interior da Comunidade, texto completo disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A31998L0049>

<sup>40</sup> Sobre este tema verificar o consolidado de normas sobre prestação de direitos sociais para os cidadãos portugueses que estão em outro EM e para outros cidadão que estão em território português, na coletânea há ainda uma ficha técnica sobre as disposições legais da UE e outros países terceiros ODA, DZHAMIL & FARINHA, P.R. & LOPES, R.F., Coletânea de Instrumentos Internacionais em Matéria de Segurança Social – e-Book, ISBN/ 9789724070896 Editora, Lisboa Almedina.

<sup>41</sup> Cfr. Anexos I-XI do Regulamento (CE) N. 883/2004 do parlamento europeu e do conselho de 29 de Abril de 2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, texto completo disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/ELI/?eliuri=eli:reg:2004:883:2017-04-11>

<sup>42</sup> Cfr. PAIS, Sofia Oliveira, - Todos os cidadãos da união europeia..., p. 520.

<sup>43</sup> A esse respeito recomenda-se também a leitura do livro LOUREIRO, João Carlos - Adeus ao Estado Social? A Segurança Social entre o Crocodilo da Economia e a Medusa da Ideologia dos «Direitos Adquiridos», 2010, Coimbra, Coimbra editora.

<sup>44</sup> A Directiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar em seu parágrafo 4 define reagrupamento familiar como: “*O reagrupamento familiar é um meio necessário para permitir a vida em família. Contribui para a criação de uma estabilidade sociocultural favorável à integração das nacionais de países terceiros nos Estados-Membros, o que permite, por outro lado, promover a coesão económica e social, que é um dos objectivos fundamentais da Comunidade consagrado no Tratado*”. Texto completo da diretiva em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32003L0086>

familiar, porém com um contexto e alcance que foi evoluído ao longo do tempo, bem como o posicionamento do TJUE sobre este assunto.

Ainda durante o período da CEE<sup>45</sup> o Conselho da Comunidade europeia adotou o Regulamento (CEE) n° 1612/68<sup>46</sup> de 15 de Outubro de 1968 relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, garantida pelo tratado que instituiu a CEE, que tinha como objetivo sanar quaisquer possibilidades de discriminação em razão da nacionalidade entre os trabalhadores na Comunidade. Faz-se necessário destacar o domínio de aplicação da diretiva: relativa à livre circulação dos trabalhadores.

No contexto da livre circulação de trabalhadores, o regulamento n° 1612/68 apresenta em seu título III da parte I as seguintes disposições sobre os familiares dos trabalhadores e seu reagrupamento, que visam garantir para além do reagrupamento uma integração da família no em de acolhimento.

#### *Da família dos trabalhadores*

##### *Artigo 10º*

*1. Têm o direito de se instalar com o trabalhador nacional de um Estado-membro empregado no território de outro Estado-membro, seja qual for a sua nacionalidade:*

*a) O cônjuge e descendentes menores de vinte e um anos ou a cargo;*

*b) Os ascendentes do trabalhador e os do seu cônjuge que se encontrem a seu cargo.*

*2. Os Estados-membros favorecerão a admissão de todos os familiares que não beneficiem do disposto no 1, desde que estes se encontrem a cargo ou vivam, no país de origem, sob o mesmo tecto que o referido trabalhador.*

*3. Para efeitos do disposto nos 1 e 2, o trabalhador deve ter um alojamento para a sua família, considerado normal para os trabalhadores nacionais na região onde está*

---

<sup>45</sup>O direito à livre circulação de trabalhadores já era previsto desde o Tratado de Roma que institui a Comunidade Económica Europeia, em 25 de março de 1957, em seu título III, art. 48. Contudo o reagrupamento familiar não fora previsto naquela altura. Texto completo e original do Tratado de Roma disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT>

<sup>46</sup>Texto completo do Regulamento (CEE) n° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31968R1612>

*empregado, sem que esta disposição possa originar discriminação entre os trabalhadores nacionais e os trabalhadores provenientes de outros Estados-membros.*

#### *Artigo 11º*

*O cônjuge e os filhos menores de 21 anos ou a cargo de um nacional de um Estado-membro que exerça no território de um Estado-membro uma actividade, assalariada ou não, têm o direito de aceder a qualquer actividade assalariada em todo o território desse mesmo Estado, ainda que não tenham a nacionalidade de um Estado-membro.*

#### *Artigo 12º*

*Os filhos de um nacional de um Estado-membro que esteja ou tenha estado empregado no território de outro Estado-membro, são admitidos nos cursos de ensino geral, de aprendizagem e de formação profissional nas mesmas condições que os nacionais deste Estado, desde que residam no seu território.*

*Os Estados-membros encorajarão as iniciativas que permitam a esses filhos seguir os cursos acima referidos nas melhores condições.*

Note-se que neste regulamento temos algumas condições definidas: (1) É necessário ser trabalhador, nacional de um EM; (2) É necessário possui um alojamento para sua família e (3) Não faz referência ao reagrupamento de um nacional de estado terceiro<sup>47</sup>.

Podemos observar o quão aquém estavam nos nacionais de estado terceiro naquele momento com a afirmação contida em um documento de apoio ao imigrante português na altura da adesão de Portugal à CEE que diz: “*O reagrupamento familiar é, pois, substancialmente facilitado, e, como direito adquirido por aplicação de uma norma comunitária, fica ao abrigo de quaisquer restrições que eventualmente venham a ser definidas por qualquer Estado*

---

<sup>47</sup> De forma bastante evolutiva para a legislação à época vigente o Tribunal decidiu pelo reagrupamento familiar de nacional de Estado terceiro resguardando a vida familiar no caso *Mary Carpenter v. Secretária de Estado do Departamento Doméstico* no Acórdão do Tribunal no processo C-60/00 que tinha como objeto a autorização de residência por parte da madrastra, nacional do Estado terceiro, para que fosse possível que seu esposo, nacional de EM, pudesse, mesmo que eventualmente, desloca-se para outros EM com a finalidade de prestação de serviços económicos. Note-se que a decisão foi baseada na proteção da vida familiar, porém com ênfase na livre circulação para prestação de serviços económicos. Texto completo do acórdão disponível em <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d6f9640d67825a43bcbee4a0daaba6ef29.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyMa3r0?text=&docid=47095&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=93845>



*Membro relativamente a estrangeiros não comunitários*”<sup>48</sup>. Note-se que estrangeiro não comunitário estava à mercê de quaisquer restrições definidas por qualquer Estado-Membro de acolhimento, sendo assim não havia nenhuma regulamentação comunitária de forma ordenada e igualitária para seu reagrupamento familiar. Ressalte-se que o reagrupamento do familiar não comunitário era “facilitado” e não um direito garantido pela CEE.

A CEE evoluiu para a UE e nesse novo cenário o conceito sobre livre circulação e a destinação sobre livre circulação foi alterado em 22 de setembro de 2003, por força da diretiva 2003/86/CE<sup>49</sup> relativamente ao direito ao reagrupamento familiar que foi reconhecido como assunto a ser harmonizado na legislação dos EM. Até esta data as políticas europeias relacionadas às migrações eram centradas especialmente na entrada, livre circulação e residência de trabalhadores imigrantes. Inclusive as políticas de integração a imigrantes e familiares eram apenas de competência nacional, todavia em 1999 o Conselho Europeu de Tampere recomendou aos EM políticas de integração mais determinadas, inclusive na comparação de direitos de cidadãos da UE aos cidadãos de países terceiros<sup>50</sup> e reafirmadas pelo Conselho Europeu de Laeken de 14 e 15 de Dezembro de 2001 que propôs ao Conselho adotar medidas referentes às extensões de sistema de segurança social para nacionais de países terceiros<sup>51</sup>. O desenvolvimento da diretiva gerou frutos como o Programa de Estocolmo, o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo<sup>52</sup> e o livro verde<sup>53</sup> relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia.

---

<sup>48</sup> Cfr. PORTUGUESAS, Instituto de Apoio a Emigração e as Comunidades - Portugal na CEE conheça os seus direitos: Igualdade de tratamento, entrada, estabelecimento, acesso ao trabalho, reagrupamento familiar, segurança social, 1986, Lisboa, editora IAECP. p. 28.

<sup>49</sup> Cfr. Directiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar texto completo disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32003L0086>

<sup>50</sup> Cfr. Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999, artigo 18º. que diz: “A União Europeia tem de garantir um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residem legalmente no território dos seus Estados-Membros. Uma política de integração mais determinada deverá ter como objectivo assegurar-lhes direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE. Deverá de igual modo promover a não discriminação na vida económica, social e cultural e desenvolver medidas contra o racismo e a xenofobia”. Texto completo disponível em [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm)

<sup>51</sup> Cfr. Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Laeken 14 e 15 de dezembro de 2001, item 29 que diz: “O Conselho Europeu toma conhecimento do acordo político relativo à extensão da coordenação dos sistemas de segurança social aos nacionais de Estados terceiros e convida o Conselho a adoptar o mais rapidamente possível as disposições necessárias”. Texto completo disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-18\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_pt.htm)

<sup>52</sup> Texto completo do Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo de 24 de setembro de 2008 disponível em <http://register.consil.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2013440%202008%20INIT>

<sup>53</sup> Texto completo do livro verde relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52011DC0735>



A diretiva sobre o reagrupamento familiar avança no conceito familiar e prevê o reagrupamento do nacional cidadão de estado terceiro<sup>54</sup> com base na proteção do direito à vida familiar previsto no 8º da CEDH. Por conseguinte, a diretiva sobre reagrupamento familiar em seu preâmbulo afirma que o reagrupamento familiar é uma forma de atingir os objetivos de coesão econômica e social previstos no Tratado. Ressalte-se apenas a exceção do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca que não estavam vinculadas à aplicação da diretiva<sup>55</sup>.

A diretiva, conforme art. 4º alínea c. deve ser aplicada no reagrupamento familiar os seguintes familiares:

- a) O cônjuge do requerente do reagrupamento;*
- b) Os filhos menores do requerente do reagrupamento e do seu cônjuge, incluindo os filhos adotados nos termos de decisão tomada pela autoridade competente do Estado-Membro em causa, ou de uma decisão automaticamente executória por força das obrigações internacionais contraídas por esse Estado-Membro, ou que tenha que ser reconhecida nos termos de obrigações internacionais;*
- c) Os filhos menores, incluindo os filhos adotados, do requerente do agrupamento, à guarda e a cargo do requerente. Os Estados-Membros podem autorizar o reagrupamento dos filhos cuja guarda seja partilhada, desde que o outro titular do direito de guarda tenha dado o seu acordo;*
- d) Os filhos menores, incluindo os filhos adotados, do cônjuge, à guarda e a cargo do cônjuge. Os Estados-Membros podem autorizar o reagrupamento dos filhos cuja guarda seja partilhada, desde que o outro titular do direito de guarda tenha dado o seu acordo.*

---

<sup>54</sup> O estatuto da cidadania da união já vigorava e não havia mais necessidade de reagrupamento de familiar do estado membro, quaisquer questões sobre reagrupamento de nacional do EM foram eliminadas a partir do momento da cidadania da união. O objetivo previsto na diretiva é: estabelecer as condições em que o direito ao reagrupamento familiar pode ser exercido por nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos Estados-Membros.

<sup>55</sup>Cfr. parágrafos 17 e 18 da Directiva 2003/86/CE que dispõem respectivamente: (17) “Nos termos dos artigos 1.o e 2.o do Protocolo relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado que institui a Comunidade Europeia, estes Estados-Membros não participam na aprovação da presente directiva, sem prejuízo do artigo 4.o do protocolo acima referido, e não ficam a ela vinculados nem sujeitos à sua aplicação”. (18) “Nos termos dos artigos 1.o e 2.o do Protocolo relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Dinamarca não participa na aprovação da presente directiva e não fica a ela vinculada nem sujeita à sua aplicação”.

Note-se que o cidadão da União, maior de idade, é o detentor do direito de agrupar seus familiares previstos pela diretiva.<sup>56</sup>

Além da disponibilidade de alojamento para a família o familiar, que também era previsto no regulamento, a diretiva ressalva a existência de recursos financeiros e de seguro saúde, para que os reagrupados não necessitem recorrer ao sistema social do EM <sup>57</sup>.

A aplicação do princípio do superior interesse do menor é explícita na diretiva sobre reagrupamento familiar em seu art. 5º *“Na análise do pedido, os Estados-Membros devem procurar assegurar que o interesse superior dos filhos menores seja tido em devida consideração”*.

A esse respeito o TJUE indeferiu o Processo C-540/03 do Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia a respeito da alegada violação do direito à vida familiar nos casos previstos no art. 8º da diretiva<sup>58</sup>. Trata-se sobre o direito ao reagrupamento familiar de filhos menores de nacionais de países terceiros tendo por base Diretiva 2003/86/CE que prevê a limitação do reagrupamento familiar para filhos com idade superior a 12 anos e desta forma o Parlamento Europeu alega que não é tomada em consideração o interesse do filho menor. O TJUE indefere o processo com o argumento que o artigo da diretiva que prevê a limitação do reagrupamento para filhos maiores de doze anos não é uma autorização expressa para que os EM ajam desta forma, é sim, apenas, uma consideração que deverá ser apreciada. O TJUE ratifica o respeito a proteção dos princípios gerais reconhecidos no ordenamento jurídico comunitário e entre eles o superior interesse da criança<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Ressalte-se ao facto de o parceiro permanente também ser protegido pelo DUE, como por exemplo, no já citado caso do acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de julho de 2018 no processo C 89/17.

<sup>57</sup>Cfr. art. 7º. da Diretiva 2003/86/CE que dispõe: *“1. Por ocasião da apresentação do pedido de reagrupamento familiar, o Estado-Membro em causa pode exigir ao requerente do reagrupamento que apresente provas de que este dispõe de:*

*a) Alojamento considerado normal para uma família comparável na mesma região e que satisfaça as normas gerais de segurança e salubridade em vigor no Estado-Membro em causa;*

*b) Um seguro de doença, para si próprio e para os seus familiares, que cubra todos os riscos normalmente cobertos no Estado-Membro em causa para os próprios nacionais;*

*c) Recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado-Membro em causa. Os Estados-Membros devem avaliar esses recursos por referência às suas natureza e regularidade e podem ter em conta o nível do salário mínimo nacional e das pensões e o número de familiares”*.

<sup>58</sup>Texto completo do Processo C-540/03 do Parlamento Europeu contra o Conselho da União Europeia de 27 de Junho de 2006 disponível em <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=55770&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=368603>

<sup>59</sup>Cfr. Processo C-540/03 do Parlamento Europeu... parágrafos 52, 53, 57-59.

O reagrupamento familiar não é uma consequência perfeitamente positiva e unânime para os EM, segundo o relatório do impacto das políticas sobre o reagrupamento em Portugal, 2/3 da imigração europeia deve-se ao reagrupamento familiar, o que por um lado pode ser uma solução para o déficit demográfico e de população laboral ativa pode também ser uma sobrecarga aos sistemas de segurança social, saúde e educação<sup>60</sup>.

Observe-se que, anteriormente, o reagrupamento familiar estava intimamente ligado ao desenvolvimento de atividade laboral, onde o pilar para sua concessão era ter condições financeiras, por meio de trabalho, de sustento dos reagrupados, que por sua vez centrava-se em cidadãos da CEE. Nos acórdãos que analisaremos o direito de reagrupar<sup>61</sup> não está ligado ao trabalho como anteriormente na CEE. A autorização de residir e reagrupar está ligada essencialmente ao ser cidadão na União Europeia. Contudo, nos casos em apreço o reagrupamento de cidadãos migrantes de países terceiros é feito por meio do direito de filhos menores que são cidadãos europeus, esta modalidade de reagrupamento por meio do menor estendido aos pais não é prevista na diretiva sobre reagrupamento familiar.

A evolução do posicionamento do TJUE avança na proporção do progresso e alcance dos conceitos de reagrupamento familiar e cidadania europeia que ratificam a afirmação de Canotilho, onde diz: “*O Estado é um garante institucional onde o legislador não pode suprimir, desconfigurar ou descaracterizar a instituição família*”<sup>62</sup>. Ou seja, o princípio da família enquanto elemento essencial tem a necessidade de uma obrigação ativa de cuidado por parte do Estado e assim coloca a Família como uma instituição digna de proteção, todavia esta proteção tem limites para que não possa alterar a configuração da família, desta forma limitando o legislador.

O direito de reunião com a família é reconhecido na DUDH em seu art. 16º parágrafo 3<sup>63</sup> e na Convenção sobre direitos da criança<sup>64</sup> que reconhece ser necessário um ambiente familiar para o desenvolvimento harmonioso da criança.

---

<sup>60</sup>MARQUES, Jose Carlos [et al.] - O impacto das políticas de reagrupamento familiar em Portugal, Observatório da Imigração, 2014, Lisboa, Alto-comissariado para as migrações (acm, ip), p. 10.

<sup>61</sup> Não está associado a liberdade de circulação para fins de trabalho e sim em razão da liberdade de circulação por possuir cidadania europeia.

<sup>62</sup> Apud MARQUES, Jose Carlos [et al.] - O impacto.... p. 72.

<sup>63</sup> Reproduza-se, aqui, o texto legal: “*A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à protecção desta e do Estado*”.

<sup>64</sup> Cfr. Preâmbulo da Convenção sobre direitos da Criança assinada em Nova Iorque a 26 de Janeiro de 1990 que dispõe “*Reconhecendo que a criança, para o desenvolvimento harmonioso da sua personalidade, deve crescer num ambiente familiar, em clima de felicidade, amor e compreensão*”. Em Portugal a Convenção sobre direitos

#### **f) Superior interesse da criança**

A criança, como todo ser humano, é sujeita autônoma e verdadeira detentora<sup>65</sup> de direitos e seu superior interesse deverá ser apreciado de forma primordial em todos os casos onde reúnam menores envolvidos. A definição do direito de família e dos menores é a parte indispensável à independência dos direitos de menores como ramo de direito<sup>66</sup>.

Por meio do art. 24º, nº 2 da CDFUE<sup>67</sup>, o princípio do superior interesse da criança torna-se parte do ordenamento jurídico europeu como direito fundamental. Ainda sobre o interesse da criança, a CDFUE em seu art. 24º, nº 3 enuncia: *Todas as crianças têm o direito de manter regularmente relações pessoais e contactos directos com ambos os progenitores, excepto se isso for contrário aos seus interesses.*

Conforme já exposto o superior interesse da criança encontra-se previsto no art. 5º na própria diretiva sobre reagrupamento familiar. Ora, se temos um ordenamento jurídico europeu que prevê o superior interesse na criança nos atos praticados por entidades públicas e temos uma diretiva, também, do ordenamento europeu onde o superior interesse da criança deve ser considerado na análise dos pedidos de reagrupamento familiar, verificamos que o superior interesse da criança deve ser o principal fator de decisão dos EM para as solicitações de reagrupamento familiar.

Observaremos o superior interesse da criança na perspectiva do DUE relativamente às decisões prejudiciais remetidas ao TJUE que possuem como cerne o menor e seu superior interesse e ainda a possível violação/não interpretação do direito comunitário. Não analisaremos a mesma matéria sob o viés do TEDH. Sobre a aplicação do superior interesse

---

da Criança foi aprovada em 8 de Junho de 1990 para ratificação. Texto completo da Convenção sobre os Direitos da Criança disponível em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1894&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1894&tabela=leis)

<sup>65</sup> Cfr. RODRIGUES, Anabela Miranda - O Superior Interesse da Criança, in Estudos em homenagem a Rui Epifânio, 2010, Coimbra, Almedina, p. 36

<sup>66</sup> Cfr. SOTTOMAYOR, Maria Clara - Temas de direito das crianças, 2014, Coimbra, Almedina, p. 49.

<sup>67</sup> Cfr. art. 24º, n 2º da Carta de direitos fundamentais da União Europeia que diz “*Todos os actos relativos às crianças, quer praticados por entidades públicas, quer por instituições privadas, terão primacialmente em conta o interesse superior da criança*”. Texto completo da CDFUE disponível em [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)

do menor nas decisões de reagrupamento familiar no ordenamento jurídico europeu *Smyth* caracterizou como “*notoriously problematic*”<sup>68</sup>.

O TUE salvaguarda a proteção dos direitos da criança como um dos objetivos da União Europeia, em seu art. 3º parágrafo primeiro descreve: “[a] União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a proteção dos direitos da criança”<sup>69</sup>.

No âmbito do direito internacional, o superior interesse da criança apresenta-se na Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>70</sup> em seu art. 3º que diz: “1 - Todas as decisões relativas a crianças, adoptadas por instituições públicas ou privadas de protecção social, por tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, terão primordialmente em conta o interesse superior da criança”. Note-se que há uma abrangência para as instituições privadas. Ressaltaremos ainda o princípio 2º da Declaração dos Direitos da Criança de 1959<sup>71</sup> que diz: “A criança gozará de uma protecção especial e beneficiará de oportunidades e serviços dispensados pela lei e outros meios, para que possa desenvolver-se física, intelectual, moral, espiritual e socialmente de forma saudável e normal, assim como em condições de liberdade e dignidade. Ao promulgar leis com este fim, a consideração fundamental a que se atenderá será o interesse superior da criança”.

Na esfera nacional portuguesa, a CRP caracteriza os direitos da criança em seu artigo 69º<sup>72</sup>, porém não menciona explicitamente o superior interesse da criança. Ao mesmo tempo

---

<sup>62</sup>Apud KLAASSEN, Mark; RODRIGUES, Peter - The Best Interests of the Child in EU Family Reunification Law: A Plea for More Guidance on the Role of Article 24(2) Charter, European Journal of Migration and Law, Volume 19, Issue 2, 2017 pages. 194. Reproduza-se aqui o excerto original que diz: “As this is a vast topic, which *Smyth* has characterised as ‘notoriously problematic’ and ‘one of the most amorphous and least understood of legal concepts’, 13 several aspects of this provision are analysed”.

<sup>69</sup>Texto integral do Tratado da União Europeia disponível em [http://publications.europa.eu/resource/ellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/ellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2)

<sup>70</sup> Cfr. UNICEF, Centro de Estudos Innocenti da - Reformas legislativas e a implementação da convenção sobre os direitos da criança, ISBN: 978-88-89129-86-9, 2009, Itália, Fundo das Nações Unidas para a Infância, pp. 11 e ss.

<sup>71</sup> Cfr. Declaração dos Direitos da Criança, proclamada pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 1386 (XIV), de 20 de Novembro de 1959. Texto integral disponível em [https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/Docs\\_referencia/declaracao\\_universal\\_direitos\\_crianca.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/Docs_referencia/declaracao_universal_direitos_crianca.pdf)

<sup>72</sup> Cfr. Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976 em seu artigo 69º. que dispõe “1 As crianças têm direito à protecção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições. 2. O Estado assegura especial protecção às crianças órfãs, abandonadas ou por qualquer forma privadas de um ambiente familiar normal. 3. É proibido, nos termos da lei, o trabalho de menores em idade escolar”. Disponível em <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

em que o Código Civil Português assegura os direitos dos menores em seus artigos 1913<sup>o</sup> e seguintes<sup>73</sup>, todavia o superior interesse da criança não é mencionado. Este é previsto na Lei n<sup>o</sup> 147/99, de 01 de setembro de Proteção de crianças e jovens em perigo<sup>74</sup> nos artigos 58<sup>o</sup>, 60<sup>o</sup> e 62<sup>o</sup>-A, além da jurisprudência nacional portuguesa a esse respeito<sup>75</sup>, tradicionalmente na análise âmbito do Direito Civil Português<sup>76</sup>.

Historicamente o TJUE pouco tem pouco apreciado<sup>77</sup> com base no superior interesse da criança; a análise em via de regra, é feita com base em outros direitos da União como: livre circulação, cidadania e etc. Porém, o direito à vida familiar está disposto no art. 7<sup>o</sup> da CDFUE: “[t]odas as pessoas têm direito ao respeito pela sua vida privada e familiar, pelo seu domicílio e pelas suas comunicações” e no art. 8<sup>o</sup> da Convenção para Proteção dos Direitos e das

---

<sup>73</sup> Cfr. Código civil português (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47444/66, de 25 de novembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 329-A/95, de 12/12), nas secção II e nas subsecção IV que versam sobre o exercício das responsabilidades parentais, subsecção V sobre inibição e limitações ao exercício das responsabilidades parentais e subsecção VI que versa sobre registo das decisões relativas ao poder paternal. Texto completo em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?ficha=1901&artigo\\_id=&nid=775&pagina=20&tabela=leis&nversao=&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=1901&artigo_id=&nid=775&pagina=20&tabela=leis&nversao=&so_miolo=)

<sup>74</sup> O artigo. 58<sup>o</sup>. alínea g dispõe sobre não transferência da casa de acolhimento ou da família de acolhimento, salvo quando essa decisão corresponda ao superior interesse da criança. O artigo 60<sup>o</sup>. dispõe sobre a duração das medidas no meio natural da vida de acordo com o superior interesse da criança e o artigo 62<sup>o</sup>-A dispõe sobre o contato do menor adotando com seus irmãos biológicos face ao superior interesse da criança. Texto integral da Lei de Proteção de crianças e jovens em perigo disponível em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=545&tabela=leis&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=545&tabela=leis&so_miolo=)

<sup>75</sup> Cfr. alguns exemplos de jurisprudência nacional portuguesa sobre superior interesse do menor. Texto das decisões disponíveis em <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/e6e1f17fa82712ff80257583004e3ddc/fa82c641dedd971a802575c50053246a?OpenDocument>  
<http://www.dgsi.pt/jtrg.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/cf99d65d93f6b40d802575eb004ac9da?OpenDocument>  
<http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/d0147e29d99bfef18025813200535866?OpenDocument> e outros.

<sup>76</sup> Recomenda-se a esse respeito a obra JUDICIÁRIOS, Centro de Estudos - A Tutela Cível do Superior Interesse da Criança, Coleção Formação Contínua, Tomo I, 2014, ISBN: 978-972-9122-79-8, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários.

<sup>77</sup> Relembre-se, por exemplo, os acórdãos Carpenter - Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 2002, no processo C-60/00 de Mary Carpenter e Secretary of State for the Home Department, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d6f9640d67825a43bcbee4a0daaba6ef29.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyMa3r0?text=&docid=47095&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=93845> ) onde o Tribunal ratificou que a decisões não poderia ser contra a vida familiar; em Baumbast e R. - Acórdão do Tribunal de 17 de Setembro de 2002, no processo C-413/99 , Baumbast e R contra Secretary of State for the Home Department, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61999CJ0413> também confirmou que a decisão deveria ser de acordo com a vida familiar; e em Zhu e M. L Chen - Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Outubro de 2004, no processo C-200/02, Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen contra Secretary of State for the Home Department, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d600f70a52e35342f7a80dc81dfacbb1872.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyMah10?text=&docid=49231&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5063> ) o TJUE também não se referiu ao direito do superior interesse do menor.

liberdades fundamentais que possui texto análogo: “1. *Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência*” são ressalvados pelo TJUE pela compatibilidade do respeito à vida familiar. Uma vez que o respeito à vida familiar é apreciado pelo TJUE, fica implícita<sup>78</sup> a garantia da aplicação do superior interesse da criança.

O superior interesse da criança pode ser também um limitador para a realização das responsabilidades paternas, uma vez que exercício dos direitos das crianças, via de regra, é representado por seus pais e o princípio pode ser variável de acordo com as tradições culturais; desta forma é um conceito em constante evolução<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> KLAASSEN, Mark; RODRIGUES, Peter - The Best Interests... p. 206 afirma com o exemplo de M L Chen “the CJEU held that the right of the children to reside in the United Kingdom would be deprived of its useful effect if the primary caretaker were not allowed residence there. Deconstructing this premise shows that it is the right of the child to live with its primary caretaker which is the causal link with the useful effect of the right of residence of the child. The idea that a child cannot live on its own originated in the basic notion that a child should be with its parents.”

<sup>79</sup> A esse respeito ler AYAGO, Antonia Durán - El interés del menor en el conflicto de civilizaciones: elementos para su concreción en un contexto intercultural. El derecho de familia ante el siglo XXI, 2004, pp.295-318. Espanha, Editorial Constitución y Leyes, Colex.

## Capítulo II

### Análise de acórdãos do TJUE

O TJUE, que tem o papel de salvaguardar a aplicação dos Tratados, é competente<sup>80</sup> para decidir a título de reenvio prejudicial sobre a interpretação dos tratados e sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União<sup>81</sup>. Nesse sentido iremos analisar três acórdãos prolatados na sequência de reenvio de tribunais nacionais, que versam sobre o direito de residir, circular, reagrupar e obter prestações sociais com base no direito derivado dos pais cidadãos de países terceiros que têm sob sua guarda (exclusiva ou compartilhada) menores cidadãos da União.

#### a) Processo C-200/02, Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de outubro de 2004

O processo C-200/02<sup>82</sup> tem por objeto o pedido de decisão prejudicial, que na altura se baseava nos termos do artigo 234º Tratado CE<sup>83</sup>, submetido pela *Immigration Appellate Authority* (Reino Unido) ao TJUE no processo constituído por Kunqian Catherine Zhu

---

<sup>80</sup>Cfr. art. 267º TFUE que dispõe “O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para decidir, a título prejudicial:

a) Sobre a interpretação dos Tratados;

b) Sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União.

Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada perante qualquer órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros, esse órgão pode, se considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa, pedir ao Tribunal que sobre ela se pronuncie.

Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno, esse órgão é obrigado a submeter a questão ao Tribunal.

Se uma questão desta natureza for suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional relativamente a uma pessoa que se encontre detida, o Tribunal pronunciar-se-á com a maior brevidade possível.”

Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

<sup>81</sup> Cfr. FERREIRA, Maria da Graça Jerónimo Enes - A europeização dos direitos nacionais dos Estados Membros. O papel dos tribunais nacionais. Estudos comemorativos dos 20 anos da FDUP, Vol I, 2017. Coimbra, Almedina. p. 7 afirma sobre o papel dos Tribunais Nacionais e o TJUE “O TJUE não foi o único protagonista da europeização judicial. Igualmente protagonistas, ainda que mais improváveis, foram os tribunais nacionais. Os Tratados fundadores, mesmo que não diretamente, reconheceram uma função aos tribunais dos Estados membros no sistema jurídico da União, integrando-os no quadro de uma estrutura judicial informal multinível, que envolve um diálogo hermenêutico não hierárquico, o reenvio prejudicial.”

<sup>82</sup>Texto completo do acórdão disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62002CJ0200>

<sup>83</sup> Atualmente alterado pelo art. 267º TFUE.



(Catherine) e sua mãe Man Lavett Chen (M. L. Chen) contra a *Secretary of State for the Home Department*. O pedido de decisão prejudicial refere-se à interpretação da Diretiva 73/148/CEE<sup>84</sup> (relativa à extinção das restrições da deslocação e à permanência dos nacionais dos EM na Comunidade Europeia em razão do estabelecimento e das prestações de serviços<sup>85</sup>), bem como da diretiva 90/364/CEE (relativa ao direito de residência<sup>86</sup>) e, finalmente, ao artigo 18º TCE<sup>87</sup>.

O pedido foi submetido em razão do recurso interposto por Catherine, cidadã irlandesa, menor de idade, e por sua mãe M. L. Chen, cidadã chinesa, contra o indeferimento pelo *Secretary of State for the Home Department*, dos pedidos de concessão de residência de longa duração no Reino Unido por parte de Catherine e M. L. Chen.

Com base na regulamentação comunitária que prevê no art. 1º da diretiva 73/148 que os nacionais de um EM podem se estabelecer em outro EM para exercer uma atividade não assalariada, ou exercer uma prestação de serviços, não é o caso do referido acórdão visto que a menor de idade possui apenas oito meses quando do pedido da residência de longa duração no EM de acolhimento. No entanto é possível aplicar a alínea b do referido art. uma vez que a menor Catherine é destinatária de uma prestação de serviços médicos privados no Reino Unido. Uma observação é sobre a existência de médicos pediátricos que pudessem atender à pequena Catherine na Irlanda, uma vez que a permanência no EM de acolhimento deve corresponder à duração da prestação aos destinatários de serviço<sup>88</sup>, no caso em apreço os serviços destinados são de puericultura, desta forma não terão previsão de conclusão de cessação da necessidade dos serviços.

Faz-se mister observar que o tribunal nacional do Reino Unido defende a aplicação do abuso do direito comunitário e desta forma cabe ao EM tomar medidas necessárias para inibição dessas práticas. O abuso de direito em seu conceito etimológico jurídico tem cerne no Direito

---

<sup>84</sup> Atualmente foi substituída pela diretiva de 2004/38/CE.

<sup>85</sup> A diretiva 2004/28/CE revogou a diretiva 73/148/CEE, trouxe em seu texto o direito de livre circulação e residência dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias no território dos EM, antes era prevista a circulação de pessoas e familiares em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços. A liberdade de circulação foi reconhecida com o Tratado de Maastricht a todos os cidadãos da UE (artigo 18º TCE), independentemente de serem ou não economicamente ativos, mas com a ressalva de não se tornarem um encargo para o EM de acolhimento, passou a ser uma das liberdades fundamentais conferidas pelo direito por meio do Tratado de Lisboa (artigo 21º TFUE) e reguladas por meio da diretiva 2004/28/CE.

<sup>86</sup> A diretiva 90/364/CEE também foi revogada por meio da diretiva 2004/28/CE.

<sup>87</sup> Atualmente art. 21º TFUE.

<sup>88</sup> Cfr. art. 4º, nº 2, da Directiva 73/148/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1973, relativa à supressão das restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos Estados-Membros na Comunidade, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A31973L0148>

Civil que significa: “*O exercício do direito subjectivo deve situar-se dentro dos limites da boa fé, dos bons costumes e ser conforme o fim social ou econômico para que a lei conferiu esse direito: sempre que se excedam tais limites, há abuso do direito. A ilegitimidade não resulta da violação formal de qualquer preceito legal concreto, mas da utilização manifestamente anormal, excessiva, do direito*”<sup>89</sup> (artigo 334º C.C.<sup>90</sup>)”.

Ainda sobre a diretiva 73/148, a alínea c do art. 1º<sup>91</sup> estende o direito de residência aos filhos menores de 21 anos e a alínea d amplia direito para ascendentes ou descendentes que estejam ao cargo do titular de direito, independente da nacionalidade. Ocorre que temos uma situação inversa no referido processo, uma vez que a menor é a cidadã da União e o encargo financeiro fica por conta de sua mãe, cidadã nacional de Estado terceiro, a aplicação dessa diretiva nesse caso seria por meio de um direito derivado<sup>92</sup>.

Outro fator relevante para o processo é a questão de rendimentos financeiros onde Catherine e M. L Chen possuem seguro saúde e meios suficientes de recursos para que não se tornem uma sobrecarga para a assistência social de um EM de acolhimento conforme informa o despacho do órgão jurisdicional de reenvio, tal critério tem como base o art. 1º da diretiva 90/364<sup>93</sup>. O advogado-geral faz, em suas conclusões, uma crítica quanto à negativa do Governo britânico face à Catherine não dispor de recursos financeiros, pois estes são garantidos por sua

---

<sup>89</sup> Cfr. PRATA, Ana - Dicionário jurídico. Direito civil, processo civil, organização judiciária, 2005, Coimbra, Almedina, p. 13.

<sup>90</sup> Cfr. GONZÁLEZ, José Alberto Rodríguez Lorenzo - Código civil anotado: parte geral, art. 1º a 396º, Vol. I, 2011, Lisboa, Quid Juris, p. 437 que dispõe “*É ilegítimo o exercício de um direito, quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou econômico desse direito*”.

<sup>91</sup> Cfr. art. 1º da Diretiva 73/148/CEE dispõe “*1. Os Estados-Membros suprimirão, nas condições previstas na presente diretiva, as restrições à deslocação e à permanência: c) Do cônjuge e filhos com menos de 21 anos destes nacionais independentemente da sua nacionalidade*”.

<sup>92</sup> Cfr. Conclusões do Advogado-Geral António Tizzano apresentadas em 18 de Maio de 2004 que afirmou no parágrafo 18 “*A este propósito, o órgão jurisdicional nacional salientou essencialmente que Catherine, como cidadã da União, pode ser titular de um direito de residência que lhe é conferido directamente pelas disposições da ordem jurídica comunitária; a mãe, por seu lado, pode gozar de um direito derivado do da filha, porque é a principal responsável pela sua assistência e pela sua educação*”. Texto completo disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48733&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=567964>

<sup>93</sup> Cfr. art. 1º da Directiva 90/364/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência que dispõe “*1. Os Estados-Membros concederão o direito de residência aos nacionais dos Estados-Membros que não beneficiem desse direito por força de outras disposições de direito comunitário e aos membros das respectivas famílias tal como são definidos no nº 2, na condição de disporem, para si próprios e para as suas famílias, de um seguro de doença que cubra todos os riscos no Estado-Membro de acolhimento e de recursos suficientes para evitar que se tornem, durante a sua permanência, uma sobrecarga para a assistência social do Estado-Membro de acolhimento.*” Texto completo disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:31990L0364>

mãe concluindo que a lei fala em *disponem* de recursos, neste caso não necessariamente a menor dispor, se sua mãe possui esse fator é o suficiente para previsão legal<sup>94</sup>. O advogado-geral entende ainda que a lei não deve ser interpretada com a finalidade de limitar a aplicação do direito à liberdade de circulação, que é um direito fundamental, desta forma Catherine cumpre ao critério imposto pela diretiva<sup>95</sup>.

Outro fundamento de recusa parte do governo britânico diz respeito à legitimidade da nacionalidade de Catherine. No processo fica claro, e este fator não é negado por M.L. Chen, que a deslocação para a ilha da Irlanda do Norte se deu para que a sua filha tivesse a nacionalidade irlandesa. Segundo a lei de nacionalidade irlandesa, quem nascia na ilha da Irlanda do Norte é cidadão irlandês<sup>96</sup>. A lei sobre nacionalidade irlandesa sofreu uma alteração em 2001 onde não conferiria a nacionalidade à Catherine porém, teve seus efeitos retroativos até 2 de dezembro de 1999 desta forma, não foi aplicável à Catherine que nasceu no dia 16 de julho de 2000. O fato da Irlanda do Norte adotar o critério de *jus soli* para a definição da cidadania fez com que Catherine não tivesse a cidadania britânica, pois a o RU afastou o critério de *jus soli*<sup>97 98</sup>. O fato de um EM usar o critério de nacionalidade de solo irá interferir

---

<sup>94</sup> Cfr. Conclusões do Advogado-Geral Antonio... parágrafo 77.

<sup>95</sup> Cfr. Conclusões do Advogado-Geral Antonio... parágrafos 70-74.

<sup>96</sup> Cfr. art. 6º, nº1, do Irish Nationality and Citizenship Act 1956 que diz em seu texto original “Every person born in Ireland is an Irish citizen from birth.” Disponível em <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1956/act/26/section/6/enacted/en/html#sec6>

<sup>97</sup> Cfr. SACHETT, Barbara Mourão - A evolução dos conceitos de cidadania e de nacionalidade no direito internacional e no direito comunitário. Debater a Europa, n. 19, 2018, ISSN 1647-6336, p. 11, disponível em: <http://impactum-journals.uc.pt/debaterueuropa/article/view/5558> que afirma “Quanto à atribuição da nacionalidade à pessoa física, existe a previsão de dois critérios: o *ius sanguinis* e o *ius soli*. O primeiro, mais tradicional, foi aplicado durante a Antiguidade, e, atualmente, na Europa e em vários países colonizadores: por meio do *ius sanguinis*, a nacionalidade é atribuída por meio da filiação. Já o *ius soli* foi predominante na Idade Média, sendo aplicado atualmente em países colonizados. Por meio desse critério, a nacionalidade é atribuída pelo Estado onde o indivíduo nasceu”.

<sup>98</sup> A história mostra que o critério do *jus soli* foi utilizado pelos “novos países”, onde os colonizadores possuíam o critério de sangue e os colonizados o critério de solo, como é o caso de Portugal e Brasil, em especial da América Latina e países menos desenvolvidos usam esse critério com a finalidade de integrar as multiculturas, uma vez que são países que recebem muitos imigrantes. Os EUA é o país que utiliza o critério do solo e fogem a regra de países subdesenvolvidos, após a Guerra Civil, a 14ª Emenda visou acabar com a discriminação racial estendendo a cidadania não somente aos escravos libertados, mas a “todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos, e sujeitas à jurisdição do país.” Cfr. a emenda 14 à Constituição América votada pelo Congresso em 13 de junho de 1866 e ratificada em 9 de julho de 1868. (Nota: O Artigo I, Seção 2 da Constituição foi alterado pela Seção 2 da 14ª Emenda.) Seção 1 prevê: “Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos, e sujeitas à sua jurisdição, são cidadãos dos Estados Unidos e do estado em que residem. Nenhum estado fará ou aplicará qualquer lei que abrevie os privilégios ou imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem qualquer estado deve privar qualquer pessoa de vida, liberdade ou propriedade, sem o devido processo legal; nem negar a qualquer pessoa dentro de sua jurisdição a igual proteção das leis.” Texto completo e original disponível em <https://www.law.cornell.edu/constitution/amendmentxiv>

diretamente no direito comunitário, onde poderá haver a deslocação para locais específicos com a finalidade de obter a cidadania da União, como é o caso ora em apreço.

O Advogado-geral em suas conclusões menciona que o facto de M.L. Chen afirmar que a deslocação para o território irlandês teve realmente a finalidade de obter cidadania irlandesa para sua filha não pode ser considerado como abuso do direito, uma vez que não houve fraude na aquisição da nacionalidade, pois a lei da Irlanda permitia a nacionalidade apenas pelo nascimento e sem nenhuma limitação, desta forma, M.L.Chen, agiu dentro da lei<sup>99</sup>.

A evolução do critério do solo se deu na Irlanda em 2004 quando foi alterada novamente sua lei de cidadania e inseriu limitadores para a aquisição da cidadania por nascimento. De acordo com as disposições da *Irish Nationality and Citizenship Act* (Lei de nacionalidade e cidadania irlandesa), as crianças descendentes de pais estrangeiros nascidas a partir de 1º de janeiro de 2005 não adquirem direito à cidadania irlandesa automaticamente. Um dos pais deve residir legalmente na Irlanda por pelo menos três dos quatro anos imediatamente anteriores ao nascimento da criança. Mediante comprovação de ligação legítima com a Irlanda, os filhos terão direito à cidadania irlandesa<sup>100 101</sup>.

Em relação aos EM que compõem a UE em sua grande maioria colocam limitadores à aquisição da nacionalidade apenas pelo nascimento no território do EM, devendo comprovar vínculo com o EM, viver de forma legal e ainda prazos para a aquisição, todas essas medidas acabam por ter como consequência a proteção à aquisição da nacionalidade por meio de abuso do direito.

Atualmente o Presidente da República de Portugal promulgou alterações à lei de nacionalidade<sup>102</sup> que prevê nacionalidade originária e automática para filhos de imigrantes<sup>103</sup>, nascidos em território português desde que residam legalmente há dois anos em Portugal e

---

<sup>99</sup> Cfr. Conclusões do Advogado-Geral António...parágrafos 108-130.

<sup>100</sup>Cfr. Irish Nationality and Citizenship Act 2004, section 4, disponível em <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2004/act/38/enacted/en/html>

<sup>101</sup> Com a saída do RU da UE ainda serão necessárias negociações a respeito dos cidadãos irlandeses face à UE, o negociador europeu Michel Barnier propôs que a Irlanda do Norte permanecesse no mercado único após o Brexit. Texto completo disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft\\_withdrawal\\_agreement.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement.pdf)

<sup>102</sup>Cfr. Lei Orgânica nº 2/2018 de 05 de julho de 2018, Diário da República nº 128/2018, Série I de 2018-07-05 que Alarga o acesso à nacionalidade originária e à naturalização às pessoas nascidas em território português, procedendo à oitava alteração à Lei nº 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade. Texto completo disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/115643970/details/maximized>

<sup>103</sup> Cfr. Instituto Nacional de Estatística de Portugal só no primeiro trimestre de 2018 14,5% dos nascimentos são filhos de estrangeiros. Disponível em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine\\_main&xpid=INE](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE)

menores não nascidos em Portugal desde que residam há cinco anos independentemente da situação legal dos pais; os pais também poderão requerer a nacionalidade com base na nacionalidade originária do filho desde que vivam há cinco anos em Portugal, também sem a necessidade de situação legal no país<sup>104</sup>. Alterações como essa nas leis de nacionalidade produzem efeitos diretos na cidadania europeia.

Ainda sobre o acórdão ora em questão o advogado geral<sup>105</sup> em sua opinião conclui que o indeferimento à autorização de residência estável solicitada por M.L. Chen e Catherine, fere a regulamentação da União no que diz respeito à livre circulação de cidadãos<sup>106</sup>. Nesse sentido, Miguel Gorjão Henriques diz que: *“o direito de circular e permanecer é o primeiro e o mais fundamental dos direitos que integram a cidadania europeia comunitária”*<sup>107</sup>. A recusa à autorização de residência é também uma discriminação em razão da nacionalidade proibida pelo artigo 12º da CE<sup>108</sup>. Em termos de proteção jurídica o princípio não-discriminação em razão de nacionalidade é também um dos valores da UE conforme o art. 2º TUE<sup>109</sup>; também possui resguardo na CDFUE em seu art. 21º nº 1<sup>110</sup>. E no ordenamento jurídico português, a CRP que protege a não-discriminação em seu art. 13º, nº 2<sup>111</sup> Fica evidente que é inegável a contribuição do TJUE para ratificar a garantia e proteção de tal princípio que muitas vezes é confundido com o princípio da igualdade, mas nessa perspectiva concerne a afirmação de Catherine Barnard<sup>112</sup> que diz que: *“o princípio da não discriminação nos permite preencher o vazio resultante do princípio da igualdade enquanto princípio formal”*. Para Juan Ubillos e

---

<sup>104</sup> Cfr. art. 2º Lei Orgânica nº 2/2018.

<sup>105</sup> Cfr. Conclusões do Advogado-Geral António...parágrafo 107

<sup>106</sup> A esse respeito o TJUE manifestou-se no Acórdão do Tribunal de 20 de Setembro de 2001 Rudy Grzelczyk contra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, processo C-184/99a respeito da livre circulação de pessoas e os princípios da cidadania europeia e da não discriminação. Texto completo do acórdão disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61999CJ0184>

<sup>107</sup> Cfr. HENRIQUES, Miguel Gorjão - Direito da União..., cit., pp. 563 e 564.

<sup>108</sup> Atualmente art. 18º TFUE.

<sup>109</sup> Reproduza-se o texto integral deste artigo: *“A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres”*.

<sup>110</sup> Reproduza-se o texto integral deste artigo: *“É proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual”*.

<sup>111</sup> Reproduza-se o texto integral deste artigo: *“Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual”*.

<sup>112</sup> Apud CANOTILHO, Mariana - Brevíssimos apontamentos sobre a não discriminação no direito da união europeia. Julgar, n. 14, 2011, Coimbra, Coimbra Editora, p. 102.

Fernando Martinez<sup>113</sup> além da questão jurídica do problema da discriminação deve ser tratado de forma anterior, o problema social; reproduza-se aqui o excerto citado: *“de pouco serve acabar com a discriminação diante da lei, ou imputar essa obrigação aos poderes públicos em geral, se não se ataca a raiz do problema, que é o preconceito social. A razão de ser desta interdição [de discriminação] não é simplesmente fixar um limite à acção do legislador. A explícita referência a motivos concretos de discriminação constitui um diagnóstico do constituinte de certos fenómenos sociais de segregação que devem erradicar-se”*.

Além da afirmação sobre a discriminação inversa sofrida<sup>114</sup> por M.L. Chen e Catherine o advogado-geral<sup>115</sup> afirma que o direito comunitário atribui à Catherine o direito de permanecer no EM e faz referência às proteções de tais direitos por meio da CEDH em seus art. 8º e 14º<sup>116</sup>. Desta forma, em razão do princípio da proteção da unidade de vida familiar a negação ao pedido das requerentes seria contrária ao respeito desse princípio.<sup>117</sup>

Fica evidente que o direito de residência de M.L.Chen é derivado do direito da sua filha Catherine. O TJUE diz que: *“[c]om efeito, é manifesto que o gozo do direito de residência por uma criança de tenra idade implica necessariamente que essa criança tem o direito de ser acompanhada pela pessoa que efectivamente a tem à sua guarda e, portanto, que essa pessoa esteja em condições de residir com ela no Estado-Membro de acolhimento durante essa residência”*<sup>118</sup>.

---

<sup>113</sup> Apud CANOTILHO, Mariana - Brevíssimos apontamentos... p. 103.

<sup>114</sup> Cumpre, aqui, esclarecer o que a respeito da discriminação inversa a problemática surge quando um nacional de um EM não pode, neste seu EM de origem, invocar certas disposições do DUE por nunca ter circulado, enquanto um cidadão de outro EM, que se encontra em situação semelhante, pode por se ter movimentado. Manifesta-se um tratamento mais benéfico para os cidadãos migrantes, do que para os próprios nacionais desse EM.

<sup>115</sup> Cfr. Conclusões do Advogado-Geral António...parágrafo 94.

<sup>116</sup> Reproduza-se o texto integral destes artigos: 8º *“1. Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência”*; e 14º *“O gozo dos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção deve ser assegurado sem quaisquer distinções, tais como as fundadas no sexo, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, a origem nacional ou social, a pertença a uma minoria nacional, a riqueza, o nascimento ou qualquer outra situação”*. Texto completo da Convenção Europeia de Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, disponível em [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)

<sup>117</sup> Cfr. Acórdão o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 14 de Maio de 1974 - J. Nold, Köhler Und Baustoffgroßhandlung contra Comissão Das Comunidades Europeias - Caso 4-73. Naquela altura o Tribunal já havia manifestado que a proteção dos direitos fundamentais do homem compreende princípios gerais de direito comunitário. Texto completo do acórdão disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61973CJ0004&from=PT>

<sup>118</sup> Cfr. Processo C-200/02 Kunqian Catherine Zhu...parágrafo 45.



O TJUE também já se manifestou de mesma forma no caso Baumbast e R<sup>119</sup> igualmente contra o *Immigration Appeal Tribunal* (Reino Unido) e proposto por mãe nacional de estado terceiro que tinha sob tutela as filhas menores de idade cidadãs comunitárias. O fundamento também foi o direito derivado dessa mãe, onde o advogado-geral afirmou em suas conclusões: “[n]a situação descrita na resposta à primeira questão, na qual os filhos têm o direito de residência com o fim de prosseguir a escolaridade, o progenitor que tem a respectiva guarda também dispõe de um direito de residência, na medida em seja necessário para que os filhos possam exercer o seu direito”<sup>120</sup>.

#### **b) Processo C-34/09, Acórdão do Tribunal de Justiça de 08 de março de 2011**

Trata-se do processo C-34/09<sup>121</sup> para a concessão de permanência, em razão do direito da União, para o ascendente (Gerardo Ruiz Zambrano, a seguir apenas Zambrano) nacional de um país terceiro, Colômbia, que tem a seu cargo um filho menor, cidadão da União.

Em 1999, Zambrano pediu asilo na Bélgica em razão da guerra civil que seu país de origem enfrentava; um ano depois sua esposa pediu o benefício do estatuto de refugiada naquele Estado-Membro. Após seis meses dos pedidos, as autoridades belgas indeferiram os pedidos e ordenaram a expulsão do país, porém com cláusula de não recondução à Colômbia, em razão da guerra civil que o país se encontrara. Pouco depois de um mês Zambrano apresentou um pedido de regularização de permanência, alegando que não havia nenhuma possibilidade de regresso à Colômbia em razão da situação deteriorada que o país vivia na altura, que estava integrado à sociedade belga, já havia aprendido o idioma local e que seu filho estava a frequentar o jardim de infância<sup>122</sup>. Foi registrado como residente na Bélgica em abril de 2001 e

---

<sup>119</sup>Cfr. Processo C-413/99 Baumbast e R ...

<sup>120</sup> Cfr. Conclusões do Advogado-Geral António...parágrafo 45

<sup>121</sup>Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Março de 2011 de Gerardo Ruiz Zambrano contra Office national de l’emploi (ONEm).Disponível texto completo em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0034>

<sup>122</sup>Com base no artigo 9º da Lei de 15 de Dezembro de 1980 relativa ao acesso ao território, à residência, ao estabelecimento e à expulsão de estrangeiros ( Moniteur belge du 31 December 1980), na sua versão aplicável ao processo principal, prevê “Para poder residir no Reino para além do prazo fixado no artigo 6.º, o estrangeiro que não esteja abrangido por um dos casos previstos no artigo 10º deve ser autorizado pelo ministro ou pelo seu representante.Salvo exceções previstas por tratado internacional, lei ou decreto real, o estrangeiro deve solicitar essa autorização à missão diplomática competente ou ao cônsul belga em seu lugar de residência ou permanência no exterior. Em circunstâncias excepcionais, o estrangeiro poderá solicitar essa autorização ao prefeito do

em outubro de 2001 celebrou um contrato de trabalho por tempo indeterminado e a tempo inteiro com uma empresa de nome *Plastoria*; destaca-se que na altura não possuía autorização para residência nem trabalho na Bélgica.

Em agosto de 2011, o pedido de Zambrano foi indeferido e o recurso de anulação também foi julgado improcedente em maio de 2003. Naquele mesmo ano, em setembro, sua esposa deu à luz ao segundo filho do casal, Diego, que adquiriu nacionalidade belga por ser apátrida e a Colômbia não reconhecer como cidadão alguém nascido fora de seu território onde não houve manifestação da parte dos progenitores<sup>123</sup>. A lei belga foi alterada e desde 2006 prevê que a criança não será belga caso seus pais não tomem as medidas necessárias diplomáticas para registro de seus filhos<sup>124</sup>.

Em abril de 2004, Zambrano e sua esposa apresentaram novo pedido de regularização de permanência, desta vez com base no art. 3º. do protocolo nº 4.<sup>125</sup> da Convenção Europeia para Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais<sup>126</sup> e no artigo 9º Parágrafo terceiro da Lei de 15 de dezembro de 1980<sup>127</sup>.

Em agosto de 2005, a esposa de Zambrano deu à luz ao terceiro filho do casal, Jessica. Ainda abrangida pela lei anterior, a menor obteve nacionalidade belga e na sequência do

---

*município onde reside, que encaminhará ao Ministro ou seu representante*". Nesse caso, será emitido na Bélgica. Texto integral da lei disponível em

[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1980121530&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1980121530&table_name=loi)

<sup>123</sup>Cfr. o Código da Nacionalidade Belga que prevê nos termos do artigo 10º, nº 1, do código belga da nacionalidade ( Moniteur belge , 12 de julho de 1984), na versão aplicável à época dos factos do processo principal “Qualquer criança nascida na Bélgica que, a qualquer momento antes dos 18 anos de idade ou declarada maioritária, seria apátrida se não tiver nacionalidade belga, é belga.” Texto completo e original da lei disponível em

[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/loi\\_al.pl?sql=\(text%20contains%20\(%27%27\)\)&language=fr&rech=1&tri=dd%20AS%20RANK&value=&table\\_name=loi&F=&cn=1984062835&caller=image\\_al&fromtab=loi&la=F#LNK0005](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_al.pl?sql=(text%20contains%20(%27%27))&language=fr&rech=1&tri=dd%20AS%20RANK&value=&table_name=loi&F=&cn=1984062835&caller=image_al&fromtab=loi&la=F#LNK0005)

<sup>124</sup> A alteração no Código de Nacionalidade Belga ocorreu em 28/12/2006 que inseriu no art. 10º o texto “No entanto, o primeiro parágrafo não se aplicará se a criança puder obter outra nacionalidade mediante a apresentação, por seus representantes legais, de uma abordagem administrativa às autoridades diplomáticas ou consulares do país de seus autores ou de um dele”. Texto completo e original da lei disponível em [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2006122732](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2006122732)

<sup>125</sup> Reproduza-se o texto integral deste artigo sobre a proibição da expulsão de nacionais “1. Ninguém pode ser expulso, em virtude de disposição individual ou colectiva, do território do Estado de que for cidadão. 2. Ninguém pode ser privado do direito de entrar no território do Estado de que for cidadão”.

<sup>126</sup> Em razão da vigência do tratado de Lisboa desde 1 dezembro de 2009 e por aplicação do art. 6º do TUE a UE adere à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais como princípios gerais do DUE, sendo assim com força de direito primário e caráter vinculativo.

<sup>127</sup>Cit. p. anterior.



nascimento o casal ingressou novamente com um pedido de residência em razão de ser ascendente de um cidadão belga conforme prevê lei de 15 dezembro de 1980<sup>128</sup>.

Em razão deste pedido lhe foi emitido um certificado de registo em setembro 2005 com caráter provisório e validade de apenas cinco meses. No entanto, os pedidos de residência de Zambrano e sua esposa foram negados pelas autoridades belgas com a mesma fundamentação: *“não podia invocar o artigo 40º da lei de 15 de Dezembro de 1980 porque não tinha respeitado as leis do seu país ao não registar criança com as autoridades diplomáticas ou consulares, mas tinha seguido correctamente os procedimentos de que dispunha para adquirir a nacionalidade belga [para o seu filho] e depois, com base nisso, para legalizar a sua própria residência* <sup>129</sup>”. Durante o pedido de reanálise do pedido até o indeferimento do mesmo, em

---

<sup>128</sup> Reproduza-se aqui texto integral da lei:

*“1. Sem prejuízo das disposições dos regulamentos do Conselho [da União Europeia] e da Comissão das Comunidades Europeias e das disposições mais favoráveis em que um cidadão estrangeiro da CE pode invocar, as disposições seguintes são-lhe aplicáveis.*

*2. Para efeitos da presente lei, entende-se por “cidadão estrangeiro” qualquer nacional de um Estado membro das Comunidades Europeias que resida ou viaje para o Reino e que:*

*i) exerça ou pretenda exercer aí uma actividade por conta de outrem ou por conta própria;*

*(ii) recebe ou pretende receber serviços lá;*

*(iii) goza ou pretende desfrutar de um direito a permanecer;*

*iv) goza ou pretende aí beneficiar de um direito de residência após cessar uma actividade profissional ou uma actividade profissional exercida na Comunidade;*

*(v) se submete ou pretende se submeter, como actividade principal, a treinamento vocacional em estabelecimento educacional aprovado; ou*

*(vi) não pertence a nenhuma das categorias de (i) a (v) acima.*

*3. Sujeito a quaisquer disposições contrárias desta Lei, as seguintes pessoas serão, independentemente da sua nacionalidade, tratadas da mesma maneira que um cidadão estrangeiro da CE coberto pelo parágrafo 2 (i), (ii) e (iii) acima, desde que eles vêm para se estabelecerem ou se estabelecerem com ele:*

*(i) o cônjuge desse nacional;*

*ii) os descendentes do nacional ou os do seu cônjuge com menos de 21 anos de idade e deles dependentes;*

*(iii) os ascendentes do nacional ou os do seu cônjuge que deles dependem;*

*(iv) o cônjuge das pessoas referidas em (ii) ou (iii).*

*4. Sem prejuízo de disposições contrárias da presente lei, as pessoas a seguir indicadas serão tratadas, qualquer que seja a sua nacionalidade, da mesma forma que um cidadão estrangeiro da UE abrangido pelo parágrafo 2 (iv) e (vi) acima, desde que apresentem ordem para resolver, ou resolver, com ele:*

*(i) o cônjuge desse nacional;*

*(ii) os descendentes do nacional ou do cônjuge dele dependente;*

*(iii) os ascendentes do nacional ou os do seu cônjuge que deles dependem;*

*(iv) o cônjuge das pessoas referidas em (ii) ou (iii).*

*5. Sujeito a quaisquer disposições contrárias desta Lei, o cônjuge de cidadão estrangeiro CE mencionado no parágrafo 2 (v) acima e seus filhos ou os do cônjuge dele dependentes serão, independentemente de sua nacionalidade, tratados da mesma forma. forma como o cidadão estrangeiro da CE, desde que eles vêm a fim de resolver, ou fazer acordo, com ele.*

*6. O cônjuge de um belga que vem a fim de se estabelecer, ou se estabelecer, com ele, e também seus descendentes com menos de 21 anos de idade ou dependentes deles, seus ascendentes que dependem deles e qualquer cônjuge desses descendentes. ou ascendentes, que vierem a se estabelecer, ou a se estabelecerem com eles, também serão tratados da mesma maneira que um cidadão estrangeiro da CE”.*

<sup>129</sup>Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Março de 2011 de Gerardo Ruiz Zambrano ...parágrafo 23

março de 2006, o casal Zambrano permaneceu no país por meio de uma autorização válida enquanto o processo estava em tramitação.

Todavia, o caso Zambrano apresentou novos fatos para além do reagrupamento familiar, desta vez de carácter financeiro: em outubro de 2005 seu contrato de trabalho foi suspenso e por razões económicas apresentou um pedido de subsídio de desemprego, sendo indeferido em fevereiro de 2006 e impugnado em abril de 2006. No âmbito do recurso foi ratificada a decisão de que o casal não poderia trabalhar por não ter autorização de trabalho, foi ressaltado que a medida de afastamento não era possível por naquele momento decorrer uma ação sobre legalização. Em outubro de 2006, o contrato de trabalho do Sr. Zambrano foi rescindido sem indenização em razão de uma inspeção da Direção-Geral da Supervisão da Legislação Social que determinou a cessação da atividade laboral. O pedido de subsídio desemprego requerido por Zambrano foi igualmente indeferido em novembro e impugnado em dezembro do mesmo ano.

Em julho de 2007, foi indeferido o pedido de regularização, referente ao pedido feito em abril de 2004, sendo novamente interposto recurso em novembro de 2007 requerendo a anulação com base na inexistência da *«engenharia jurídica» de que foi acusada nessa decisão, uma vez que a aquisição da nacionalidade belga por seus filhos menores não é o resultado de quaisquer medidas tomadas por ele, mas sim da aplicação da legislação belga relevante*<sup>130</sup>. Zambrano invoca igualmente a violação dos artigos 2º e 7º da Diretiva 2004/38, sobre a livre circulação, bem como a violação do artigo 8º da CEDH, sobre o direito à vida privada e familiar e do artigo 3º, nº1, do Protocolo nº4, sobre a proibição de expulsão de cidadão da União.

Em razão dos dois indeferimentos de concessão de benefício desemprego, justificados pela não regularidade como estrangeiro, Zambrano faz uso da decisão anteriormente descrita, M.L. Chen e Catherine, para que seja reconhecido o seu direito de residência e desta forma não ter sido necessária uma autorização para trabalho. Como pai de um cidadão da União *“G. Ruiz Zambrano contesta esta argumentação perante o órgão jurisdicional de reenvio, precisando, nomeadamente, que beneficia de um direito de residência directamente por força do Tratado CE ou, pelo menos, que goza do direito derivado de residência reconhecido no processo*

---

<sup>130</sup>Sobre esse aspeto apresentado pelo órgão jurisdicional nacional faz-se necessário lembrar as Conclusões da advogada-geral Sharpston apresentadas em 30 de Setembro de 2010 que afirmou no parágrafo 60: *“Em quarto lugar, o Tribunal de Justiça só aceitará uma justificação baseada no abuso de direitos no caso de o Estado-Membro poder demonstrar claramente a má fé do demandante.”* disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A62009CC0034>

*C- 200/02 Zhu e Chen, Col. 2004, p. I - 9925, para os ascendentes de um filho menor que seja nacional de um Estado – Membro e que, por conseguinte, está isento da obrigação de possuir uma autorização de trabalho”.*

Verificamos que o acórdão de M.L.Chen e Catherine serve de base para o reenvio prejudicial para o TJUE uma vez que foi reconhecido o direito derivado aos ascendentes de residir em território da EU por possuírem a seu cargo menores detentores de tal direito. Todavia, temos um fator diferencial nos dois casos: rendimento financeiro. Se em M.L. Chen era público e notório que a mãe dispunha de recurso financeiro suficiente para que não se tornasse uma sobrecarga para o Estado, no caso de Zambrano o mesmo não dispunha e ainda estava a requerer benefício desemprego do Estado, negado por duas vezes, como já exposto.

A decisão do TJUE sobre o caso Zambrano foi além da decisão de M.L.Chen e Catherine. Se para M.L. Chen foi concedido o direito de residir no RU como EM de acolhimento para prestação de serviços, com base na diretiva de livre circulação de pessoas e serviços do DUE, para Zambrano, foi concedida a autorização de residência, sem a necessidade de deslocação<sup>131</sup>. O fio condutor para o TJUE desta vez não foi a livre circulação ou a aplicação da sua diretiva, que inclusive não é aplicada pelo TJUE neste caso em concreto, mas sim a violação do direito fundamental da vida familiar e ainda a possível necessidade de abandono do território europeu por parte dos cidadãos da União, seus filhos menores, implicando a impossibilidade de exercício dos direitos decorrentes desta. Para além do direito de residir, em razão do direito derivado de seus filhos menores, o TJUE reconhece o direito de trabalhar à Zambrano, afim de que tenha recursos suficientes para o sustento de sua família.

A Advogada-Geral faz uma análise sobre a livre circulação sob uma perspectiva familiar e sob proteção da CEDH, que diz: *“quando os cidadãos circulam, fazem-no como seres humanos e não como «robots». Apaixonam-se, casam e criam famílias. A unidade familiar, dependendo das circunstâncias, pode ser composta exclusivamente por cidadãos da União Europeia ou por cidadãos da União Europeia e nacionais de países terceiros, estreitamente ligados uns aos outros. Se os membros da família não forem tratados do mesmo modo que o*

---

<sup>131</sup>A esse respeito a advogada-geral Sharpston em suas conclusões, parágrafo 67, afirma que o direito a circulação é inerente ao exercício dela, que não é necessário criar subterfúgios fictícios sobre a circulação para que esse direito seja garantido pelo DUE.

*cidadão da União Europeia que exerce o seu direito de livre circulação, o conceito de liberdade de circulação torna-se desprovido de qualquer real significado”*<sup>132</sup>.

Se M.L Chen foi o início de uma interpretação mais “extensiva” sobre o direito derivado da cidadania da União, Zambrano foi considerado como uma revolução copernicana<sup>133</sup>, Carlo Maria Cantore firma que com essa decisão a perspectiva do Tribunal passa a ser europeia: “*O TJUE, de facto, abandona a perspectiva transnacional tradicional e escolhe uma abordagem decididamente "europeia"*”. A partir de Zambrano é que dá a genuína integração europeia “*Agora, o que emerge deste caso é a noção de integração no território da União como um todo*”. *Passamos de uma integração nacional ou plurinacional para uma genuína integração europeia. O território europeu enquanto tal é o lugar natural da vida e a integração dos cidadãos europeus e das suas famílias*<sup>134</sup>.

Entretanto, a “cláusula zambrano” não obteve apenas visões positivas. Houve críticas a respeito da margem de ação para a cidadania da União. Rossi afirmou que “*parece uma fórmula de 'geometria variável', incapaz de preservar os direitos relativos à nebulosa existente em torno da cidadania europeia*”<sup>135</sup>.

É indiscutível que as condições para a obtenção da cidadania de cada EM irão ter variações de acordo com os interesses sociais, políticos e econômicos de cada EM. Contudo, uma vez todos eles pertencentes a UE estão regidos sob o direito comunitário e decisões como Zambrano interferem diretamente em todos os EM, inclusive naqueles que salvaguardaram sua cidadania das condições de imigrantes irregulares, como é o caso da Alemanha. A esse respeito excerta-se o comentário de Maximilian Steinbeis: “*Como o Senado da BVerfG vai assumir, também estou curioso*”. Na decisão de Lisboa, o Senado insistiu sem rodeios que a cidadania

---

<sup>132</sup>Conclusões da advogada-geral Sharpston...parágrafos 163-167.

<sup>133</sup> Cfr. texto original “*La CGUE, infatti, abbandona la tradizionale prospettiva transnazionale e sceglie un approccio decisamente "europeo"*” CANTORE, Carlo Maria - La sentenza Zambrano della CGUE: Una ‘rivoluzione copernicana’?, Diritti Comparati – Comparare e diritti fondamentali in Europa, 2011, ISSN 2532-6619, disponível em: <http://www.diritticomparati.it/la-sentenza-zambrano-c-3409-gerardo-ruiz-zambrano-c-office-national-de-lemploi-rappresenta-una-vera-e-propria-svolta-n/>

<sup>134</sup>Cfr. texto original: “*Now, what emerges from this case is the notion of integration within the territory of the Union taken as a whole. We move from a national or plurinational integration to a genuine European integration. The European territory as such is the natural place of life and integration for European citizens and their families.*” AZOULAI, Loïc - A comment on the Ruiz Zambrano judgment: a genuine European integration, European University Institute, 2011, Disponível em: <http://globalcit.eu/a-comment-on-the-ruiz-zambrano-judgment-a-genuine-european-integration/>

<sup>135</sup>Cfr. texto original: “*parece una fórmula de 'geometría variable', incapaz de preservar los derechos relativos a la nebulosa existente en torno a la ciudadanía europea*” Apud DI MAIO, C. y Tomás, A. - La ciudadanía europea ante el reto de la unidad política: ¿mero estatuto de libertades o motor para una sólida integración de la Unión Europea? Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, n° 40, 2018, p. 196.

*européia nunca deveria ter mais do que um "status derivado" e que o Estado-Membro deveria continuar sendo o principal objetivo da cidadania. Embora formalmente continue a existir agora, não haverá cidadão da UE que não tenha passaporte de um Estado-Membro da UE”*<sup>136</sup>.

Conclui-se que é inegável a evolução da decisão Zambrano para o ordenamento jurídico europeu e o avanço em relação aos conceitos de cidadania. Onde antes era baseada nos direitos dos atores econômicos e após essa decisão atinge uma cidadania social com envolvimento ativo e ressalte-se que é necessário um esforço de forma geral para a transição da comunidade econômica para a união política<sup>137</sup>.

### **c) Processo C-133/15, Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de maio de 2017**<sup>138</sup>

Muitos foram os frutos de Zambrano, Dereci<sup>139</sup> e outros casos<sup>140</sup> invocaram a “cláusula zambrano” nos casos onde foram envolvidos pais nacionais de países terceiros que tem filhos menores a seu cargo. O TJUE se posicionou de forma semelhante: a resguardar o direito à vida privada e familiar, o direito do cidadão menor de residir e circular<sup>141</sup> na UE e o direito derivado

---

<sup>136</sup> Cfr. no original “Wie das der Zweite Senat des BVerfG aufnehmen wird, darauf bin ich auch gespannt. Im Lissabon-Urteil hatte der Senat noch düster darauf gepocht, dass die Unionsbürgerschaft niemals mehr als einen “abgeleiteten Status” haben dürfe und der Nationalstaat das primäre Objekt staatsbürgerschaftlicher Zugehörigkeit bleiben müsse. (Wobei es freilich formell auch jetzt weiterhin bleibt; es wird ja niemand Unionsbürger, der keinen Pass eines EU-Mitgliedsstaats hat” STEINBEIS, Maximilian- Ruiz-Zambrano: Es lebe die Unionsbürgerschaft, VerfBlog, 2011, disponível em: <https://verfassungsblog.de/ruizzambrano-es-lebe-die-unionsbrgerschaft/>

<sup>137</sup> Cfr. SILVEIRA, Alessandra - Cidadania e jusfundamentalidade na União Europeia: do argumento de James Madison à jurisprudência Ruiz Zambrano, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, 3.v, 2012, Coimbra, Coimbra Editora, p. 953.

<sup>138</sup> A esse respeito recomenda-se a leitura COMITE, Valeria Di - Derecho de residencia de los progenitores nacionales de terceros Estados e interés superior del niño «europeo» Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 10 de mayo de 2017 en el asunto “Chávez-Vílchez”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, Año nº 21, nº 58, 2017, páginas 1041-1058 e SARMIENTO, Daniel - O retorno da cidadania da União. Comentário sobre o acórdão Chávez - Vilchez (C-133/15) do Tribunal de Justiça Civitas, Revista española de derecho europeo, nº 63, 2017, páginas 163-173.

<sup>139</sup> Para maiores informações recomenda-se a leitura do Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Novembro de 2011. Processo C-256/11. Murat Dereci e outros contra Bundesministerium für Inneres. Processo C-256/11. Texto do acordo disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0256>

<sup>140</sup> Para maiores esclarecimentos recomenda-se a leitura Acórdão do Tribunal de Justiça (de 13 de setembro de 2016, Alfredo Rondón Marín contra Administración del Estado. Processo C-165/14. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A62014CJ0165>

<sup>141</sup> Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Março de 2011 de Gerardo Ruiz Zambrano ... parágrafo 42 onde foi afirmado que mesmo que não tivesse exercido tal direito, trata-se de “verdadeiro usufruto da substância dos direitos” conferido pelo seu estatuto de cidadania da UE.

de seus pais em residir com seus filhos menores, pois um indeferimento poderia causar o afastamento do menor cidadão da União.

Entretanto a análise do acórdão Chavez-Vilchez<sup>142</sup> faz-se necessária à luz de um conceito ainda não explorado pelo TJUE nos casos anteriormente descritos. Neste caso o TJUE usa a expressão de “cuidador principal”<sup>143</sup> para caracterizar a dependência dos filhos sob o viés do superior interesse do menor, nos casos de pai nacional da União e mãe nacional de estado terceiro.

O processo ora em apreço refere-se à recusa de prestações sociais da Segurança Social dos Países Baixos<sup>144</sup> em razão da condição de não residência legal por parte das mães, nacionais de países terceiros, que possuem filhos holandeses menores sob sua guarda. O pedido de decisão prejudicial trata sobre a interpretação do artigo 20.º TFUE que garante o direito à nacionalidade da União, tem como oponentes H.C. Chavez-Vilchez e sete outras mães nacionais de países terceiros.

O Tribunal de Recurso da Segurança Social e da Função Pública dos Países Baixos, órgão de reenvio prejudicial, alega que o caso Zambrano não pode ser invocado nesses casos, pois os pais, nacionais da União, podem assegurar a guarda do filho, uma vez que nenhum dos pais está detido, hospitalizado ou falecido<sup>145</sup> e desta forma os menores não precisariam se ausentar da União.

Primeiramente, o TJUE analisa que as condições entre as mães requerentes são distintas uma vez que há casos onde há ou não contato dos pais com os menores, há ou não contribuição

---

<sup>142</sup> Cfr. Acórdão do Tribunal e Justiça de 10 de maio de 2017 H. C. Chavez-Vilchez, e outros contra Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank, e outros, no processo C-133/15, texto completo disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190502&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=197031>

<sup>143</sup> Sobre a figura do “cuidador principal” O TJUE já havia reconhecido esta figura apenas no caso Carpenter, nos casos de M.L. Chen e Zambrano não foi mencionado, considerando que nos casos anteriores os dois progenitores eram de países terceiros. Ressalte-se que em Dereci havia um pai de país terceiro e uma mãe de EM, porém essa definição também não foi abordada. Seria algo apenas no que diz respeito à figura feminina?

<sup>144</sup> A recusa fundamenta-se na lei holandesa de estrangeiros de 2000 (Vreemdelingenwet) que em seu art. 10º onde prevê que “*Os estrangeiros que não tenham residência legal não têm direito à atribuição de ajudas, subsídios e prestações em virtude de uma decisão de um órgão da administração. O primeiro período é aplicável por analogia às isenções ou autorizações previstas na lei ou num regulamento geral da administração*”. E do art. 6º, 2 da lei das prestações familiares: “*2. Não é segurado o estrangeiro que permaneça em situação irregular nos Países Baixos na aceção do artigo 8.o, início e alíneas a) a e), e 1), da lei dos estrangeiros*”. Portanto, para ter direito às prestações de assistência social e às prestações familiares devem beneficiar do direito de residência.

<sup>145</sup> Com base na circular relativa aos estrangeiros de 2000, é um conjunto de disposições publicadas pelo Secretario de Estado da Segurança e da Justiça dos Países Baixos. Texto integral da circular disponível em <http://wetten.overheid.nl/BWBR0012287/2018-07-01>

financeira dos pais e ainda quais mães e filhos viviam em um centro de acolhimento de emergência. Salienta ainda que a duas das requerentes havia sido concedido título de residência. A última distinção é referente ao exercício de livre circulação por parte dos menores, exercido apenas por um dos menores, o filho de H.C. Chavez-Vilchez.

No segundo momento, o TJUE afasta a aplicação da diretiva 2004/38/CE sobre livre circulação, ressaltando que a mesma deverá ser aplicada aos membros da família de um cidadão da União, no EM diferente de que é nacional, não sendo aplicada como direito de residência derivado aos nacionais de Estado terceiro. Entretanto ratifica que a aplicação dos requisitos da diretiva para a concessão do direito de residência derivado a um cidadão de um estado terceiro deve ser similar e não inferior as condições aplicadas com base no art. nº 21º, 1 TFUE, sendo aplicada por analogia. Sugere a aplicação da diretiva apenas para a Sra. Chavez-Vilchez, pois seu filho fora o único a exercer o direito de livre circulação nos EM, no entanto ressalta ainda que o direito derivado à residência da mãe tem respaldo no art. 20º TFUE.

O TJUE ratifica que as disposições do TFUE relativas à cidadania<sup>146</sup> não conferem direito autônomo aos nacionais de países terceiros; contudo, as decisões de recusa dos tribunais nacionais de autorização de residência a membros da família do cidadão da União que tenham como consequência o abandono do território da União e assim privar os cidadãos do exercício dos direitos conferidos pelo estatuto de cidadão da União devem ser afastadas<sup>147</sup>. Além da confirmação sobre os direitos da cidadania, o TJUE garante o pagamento de prestações sociais deve ser feito a fim de resguardar os recursos para a manutenção dos filhos menores.

Quanto ao fato do governo Holandês sustentar que a existência de progenitor nacional deve ser levada em consideração, uma vez que o afastamento do progenitor de país terceiro do território da União não é consequência automática para o afastamento do menor nacional da União, uma vez que os progenitores nacionais da União não estão impedidos<sup>148</sup> de assumir a guarda do menor, o TJUE determina que caberá ao tribunal nacional holandês, de forma individualizada, analisar a relação entre o progenitor nacional do Estado terceiro e os filhos

---

<sup>146</sup> Sobre cidadania da União o TJUE salientou várias vezes que se trata de “*o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros*” por exemplo nos acórdãos de Grzelczyk, C-184/99, parágrafo 31; Baumbast e R, parágrafo 82; García Avello, parágrafo 22; Zhu e Chen, parágrafo 25 e Rottmann, parágrafo 43.

<sup>147</sup> Cfr. Acórdão do Tribunal e Justiça de 10 de maio de 2017 H. C. Chavez-Vilchez... parágrafos 61 e 62. No parágrafo 63 o TJUE faz referência clara à jurisprudência desenvolvida pelo acórdão de Zambrano.

<sup>148</sup> Esclarece-se que aplicam-se aos presos, hospitalizados ou falecidos. Apenas essas situações são justificativas pela o Tribunal Nacional. O TJUE afirma que este é um fator a ser analisado, porém não deve ser unicamente aceito quanto à guarda dos menores.

menores e dos menores com o progenitor nacional da União com a finalidade de verificar se a ausência das mães resulta no abandono dos menores do território da União<sup>149</sup> e se não seria uma privação do exercício do direito de “usufruto genuíno<sup>150</sup>”.

O superior interesse da criança deverá ser o fator decisório nas tomadas de decisões por parte dos Tribunais nacionais e as condições como idade, desenvolvimento físico e emocional, grau de relação afetiva com ambos os pais, idade e se o risco de separação entre as mães e os menores acarretaria algum desequilíbrio para os menores são as considerações que o TJUE orienta ao tribunal nacional Holandês analise cada caso, não devendo as mães serem responsáveis pelo ônus pra prova que os pais não estão aptos a assumir a guarda efetiva dos filhos, como sugere o Tribunal Nacional Holandês; apenas cabem à elas oferecer informações pertinentes, contudo caberá ao Tribunal Nacional Holandês a investigação dos elementos apresentados e as circunstâncias de cada caso.

Note-se que a CEDH não é invocada nessa decisão como ocorreu em Zambrano e M.L. Chen, apenas na altura da audiência o governo holandês havia deferido uma autorização de residência para a Sra. H. C. Chavez-Chilvez com fundamentação na CEDH<sup>151</sup>. A esse respeito, sobre a aplicação da CEDH, *Sofia Pais* critica a não vinculação ao sistema regional europeu: “[o] processo de integração é um processo em permanente construção. O TUE prevê a adesão à CEDH mas não determina um prazo, o que significa que até hoje, sem quaisquer consequências, as instituições da UE não estão vinculadas ao sistema regional europeu de proteção de direitos humanos”<sup>152</sup>.

Ainda na esfera dos Direitos do Homem, a CDFUE dispõe sobre o direito à não separação da criança de seus pais, a vida familiar e a manutenção de contato com os mesmos.

---

<sup>149</sup> Cfr. Acórdão do Tribunal e Justiça de 10 de maio de 2017 H. C. Chavez-Vilchez... parágrafo 71 que diz “ É necessário ter em conta, no melhor interesse da criança em causa, todas as circunstâncias específicas, incluindo a idade da criança, o desenvolvimento físico e emocional da criança, a extensão dos seus laços afetivos tanto com a mãe cidadã da União como com a terceira pessoa; pai nacional, e os riscos que a separação destes últimos acarretaria para o equilíbrio dessa criança”.

<sup>150</sup> Cfr. Acórdão do Tribunal e Justiça de 10 de maio de 2017 H. C. Chavez-Vilchez... parágrafo 78.

<sup>151</sup> Cfr. Acórdão do Tribunal e Justiça de 10 de maio de 2017 H. C. Chavez-Vilchez... parágrafo 45, quanto a H. C. Chavez-Vilchez, obteve, em abril de 2015, uma autorização de residência nos Países Baixos, com base no artigo 8º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, e exerce uma atividade profissional na Bélgica.

<sup>152</sup> Cfr. PAIS, Sofia, Estudos de Direito da União Europeia, Coimbra, Almedina, 2013, p. 134.



Poderíamos ainda nesse âmbito discorrer sobre várias jurisprudências consagradas pelo TEDH<sup>153</sup>.

Com a decisão de H. C. Chavez-Vilchez, podemos afirmar o crescimento dos direitos da cidadania conferidos pelo TJUE e evolução de conceitos referentes à cidadania europeia, entretanto ressalte-se a afirmação feita por Alessandra Silveira: *“Apesar de o papel do TJUE ter sido indispensável num dado momento histórico, garantir direitos de cidadania em doses homeopáticas pode ser insuficiente para a mobilização de uma comunidade política na sua globalidade – e é disto que a União Europeia necessita no presente momento da integração – vai daí a necessidade de um salto qualitativo de uma União de direito para uma União política”*<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> Cfr. BIERSTEKER, Anouk and Dziedzic, Lukasz and Navia-Rodriguez, Lorena and Davies, Gareth T. and de Lange, Janneke - Right of Residence Under Article 20 TFEU of the Primary Carer of a Minor Union Citizen: Summary of an Expert Opinion on Issues Arising from the Pending Case of Chavez-Vilchez and Others (C-133/15), 2015, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2641773>

<sup>154</sup> Cfr. JUDICIÁRIOS, Centro de Estudos - Cidadania de direitos e comunidade política europeia (sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a arena política), 2.ª edição, 2017, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários. p. 30.

## **Considerações finais**

Na análise realizada sobre a jurisprudência do TJUE na trilogia dos acórdãos M.L Chen, Zambrano, e H. C. Chavez-Chilvez e outros verificamos uma prevalecente tendência de este aceitar conceder o direito de residir e circular aos pais cidadãos de países terceiros por terem filhos menores cidadãos da União a seu cargo. Desta forma, coloca o TJUE à prova, confrontando com a possível natureza autónoma da cidadania europeia enquanto estatuto fundamental, bastando aos cidadãos europeus a sua invocação para se encontrarem protegidos de medidas nacionais que os privem do gozo dos seus direitos enquanto cidadãos da União. A cidadania seria assim a conexão necessária para que o DUE se aplicasse às situações puramente internas, como é o caso da cidadania e questões sobre direitos de imigrantes nos territórios do EM.

Reiteradamente o TJUE invoca o estatuto da cidadania do menor para justificar que a negação da concessão de direitos de residência e livre circulação aos pais iria causar a negação e/ou limitação do exercício do direito do menor cidadão da União e em sendo assim, contrariando o DUE.

Para além disto, veja-se o facto da autonomia individual para o exercício desses direitos não é analisado pelo TJUE. Adicionalmente, parece decidir independente das circunstâncias dos EM e assim concedendo direitos, como por exemplo, a livre circulação e residência em território da União para pais que não são cidadãos com base no direito dos filhos menores que não possuem autonomia para exercer tal direito. Para exemplificar essa situação relembramos o acórdão de M.L. Chen no qual o direito de residir da mãe não fora requerido na Irlanda, onde a filha era cidadã, e sim no Reino Unido; desta forma, verifica-se que a intenção não fora apenas residir com sua filha e sim além disto ter o direito à livre circulação em território da União. Ratifica-se ainda que a mãe da menor afirmou que o deslocamento para o nascimento na Irlanda seu deu com a finalidade de obter a cidadania irlandesa e assim usufruir dos direitos de livre circulação.

Ressalte-se que as condições de “proteção” tomadas pelos EM nas concessões de nacionalidade, que são de sua competência, e questões sobre imigração são descartadas pelo TJUE. Note-se, por exemplo, que, conforme dito, a Alemanha possui condições mais restritivas para a concessão de nacionalidade aos filhos de estrangeiros nascidos em território alemão de dez anos de residência legal de seus genitores, enquanto Portugal promulgou recentemente uma alteração em sua lei de nacionalidade que restringe a nacionalidade do filho de estrangeiros nascidos em território português para apenas dois anos. Verificamos que as tão distintas condições para concessão de nacionalidade dão-se ao fato dos EM possuírem políticas públicas internas distintas e certamente por questões diferentes como idade de sua população, interesses econômicos, políticos e sociais.

Ratificamos que a concessão de direitos de residência aos pais, cidadãos de países terceiros, é indiscutivelmente necessária para que estes possam residir com seus filhos, cidadãos da União. Entretanto, questionamos se tais direitos devem atingir a esfera do DUE visto que, por exemplo o direito à livre circulação e residência em qualquer EM da União poderá trazer consequências discordantes nos direitos do EM de acolhimento. Problemas como xenofobia, desequilíbrio nas proteções de segurança social e outros fatores poderão ser consequência nos EM de acolhimento que como já explanamos possuem ordenamentos jurídicos diferentes para a concessão de nacionalidade conforme suas políticas públicas internas.

Ressalte-se, outro problema, é a questão da idade da criança, uma vez que o direito a residir e circular e seus pais está associado a ter filhos menores ao seu cargo, como ficariam as autorizações após a maior idade e/ou cessação da responsabilidade paternal? Atualmente é necessário que os pais vivam à cargo do filho maior.

À luz da posição assumida, após a análise do atual quadro jurídico-normativo comunitário que não dispõe explicitamente sobre essa “modalidade de reagrupamento familiar”, seria possível reduzir as respostas e as soluções ao seguinte: todos os pais nacionais de países terceiros detêm o direito de permanecer no país em que os filhos são nacionais, mas os pais não possuem o direito à livre circulação porque este é um direito próprio de um cidadão de um estado-membro da UE, logo não é aplicável a outras pessoas que efetivamente não são cidadãos da União.

Se o filho é o titular do direito à nacionalidade, ele é o titular do direito à livre circulação. Outra pessoa, nem os pais, poderá exercer este direito em nome dele. A circulação dependeria de um ato autônomo, situação em que a criança não se encontra.

A separação das águas se dá na distinção entre o que é direito da UE e o que é, e deve ser, o direito da família. Nos casos analisados há uma permissão, uma mitigação da regra, em virtude de um respeito ao direito da família com ênfase no superior interesse da criança. O direito da família “obriga” os países membros a ceder um pouco e assumir a nacionalidade que eles próprios concederam. Temos aqui uma dualidade de esferas de direitos, quais sejam, por um lado temos o direito da família, da vida e da unidade familiar e por outro o direito do poder do Estado no controlo de suas fronteiras, segurança, entrada e permanência de estrangeiros.

Constata-se então que é necessário um realinhamento das normas jurídicas dos EM e do DUE, que poderá ser feita por meio da alteração da diretiva de reagrupamento familiar onde conste a previsão do reagrupamento familiar de forma inversa e quais as condições para tal. Assim sendo, pôr-se-á ao fim dúvidas e processos no TJUE a esse respeito. Considera-se que os ajustamentos dessas normas contribuam para a integração da União.

## Bibliografia

ADAM, R.- *Riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione. Evoluzione del concetto di cittadinanza europea nei trattati*. Rivista di diritto Internazionale, 1992, pp. 31 a 44. Giuffrè, Milano.

AYAGO, Antonia Durán - *El interés del menor en el conflicto de civilizaciones: elementos para su concreción en un contexto intercultural. El derecho de familia ante el siglo XXI*, 2004, pp.295-318. Espanha, Editorial Constitución y Leyes, Colex.

AZOULAI, Loïc - *A comment on the Ruiz Zambrano judgment: a genuine European integration*, European University Institute, 2011, disponível em: <http://globalcit.eu/a-comment-on-the-ruiz-zambrano-judgment-a-genuine-european-integration/>

AZOULAI, Loïc, *Euro-Bonds- The Ruiz Zambrano judgment or the Real Invention of EU Citizenship*, Perspectives on Federalism, Vol. 3, issue 2, 2011, ISSN: 2036-5438, Disponível em: [http://www.on-federalism.eu/attachments/097\\_download.pdf](http://www.on-federalism.eu/attachments/097_download.pdf)

BIERSTEKER, Anouk and Dziedzic, Lukasz and Navia-Rodriguez, Lorena and Davies, Gareth T. and de Lange, Janneke - *Right of Residence Under Article 20 TFEU of the Primary Carer of a Minor Union Citizen: Summary of an Expert Opinion on Issues Arising from the Pending Case of Chavez-Vilchez and Others (C-133/15)*, 2015, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2641773>

CANOTILHO, Mariana - *Brevíssimos apontamentos sobre a não discriminação no direito da união europeia*. Julgar, n. 14, 2011, pp. 101-111, Coimbra, Coimbra Editora.

CANTORE, Carlo Maria - *La sentenza Zambrano della CGUE: Una 'rivoluzione copernicana'?*, Diritti Comparati – Comparare e diritti fondamentali in Europa, 2011, ISSN 2532-6619, disponível em: <http://www.diritticomparati.it/la-sentenza-zambrano-c-3409-gerardo-ruiz-zambrano-c-office-national-de-lemploi-rappresenta-una-vera-e-propria-svolta-n/>

COMITE, Valeria Di - *Derecho de residencia de los progenitores nacionales de terceros Estados e interés superior del niño «europeo»* Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 10 de mayo de 2017 en el asunto “Chávez-Vílchez”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, Año nº 21, Nº 58, 2017, páginas 1041-1058.

DI MAIO, C. y Tomás, A. - *La ciudadanía europea ante el reto de la unidad política: ¿mero estatuto de libertades o motor para una sólida integración de la Unión Europea?* Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, n.º 40, 2018, pp. 181-208.

DOMINIQUE Andolfatto, Caroline Bugnon, Laurent Dechâtre, Denisa Docaj, Virginie Donier, et al.. Le principe de non-discrimination : l’analyse des discours. Mission de recherche Droit et Justice. Rapport final – CREDESPO – Université de Bourgogne  
Convention n° 214.04.03.21 2016. Disponível em <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01480678> pp. 265-274

FERREIRA, Maria da Graça Jerónimo Enes - *A europeização dos direitos nacionais dos Estados Membros. O papel dos tribunais nacionais*. Estudos comemorativos dos 20 anos da FDUP, Vol. I, 2017, pp. 571-591. Coimbra, Almedina.

FERREIRA, Maria da Graça Jerónimo Enes - *Unidade e diferenciação no direito da União Europeia: a diferenciação como um princípio estruturante do sistema jurídico da União*, Coimbra, Almedina, 2017.

GONZÁLEZ, José Alberto Rodríguez Lorenzo- *Código civil anotado: parte geral, art. 1.º a 396º*, Vol. I, 2011, Lisboa, Quid Juris.

GULBENKIAN, Fundação Calouste - *Dicionário da língua portuguesa contemporânea*, Vol. 2, 2001, Lisboa, Academia das Ciências de Lisboa.

HABERMAS, Jürgen - *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa*, Prefácio de José Joaquim Gomes Canotilho, 2012, Lisboa, Edições 70.

HENRIQUES, Miguel Gorjão -*Direito da União - História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência*, 2007, Coimbra, Almedina.

JUDICIÁRIOS, Centro de Estudos - *A Tutela Cível do Superior Interesse da Criança*, Coleção Formação Contínua, Tomo I, 2014, ISBN: 978-972-9122-79-8, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários

JUDICIÁRIOS, Centro de Estudos - *Cidadania de direitos e comunidade política europeia* (sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a arena política), 2.<sup>a</sup> edição, 2017, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.

KLAASSEN, Mark; RODRIGUES, Peter - *The Best Interests of the Child in EU Family Reunification Law: A Plea for More Guidance on the Role of Article 24(2) Charter*, European Journal of Migration and Law, Volume 19, Issue 2, 2017 pages 191 – 218.

KOSTAKOPOULOU, Dora - *Symposium on the Reconceptualisation of European Union Citizenship*. European Law Journal, Vol. 20, N.º. 4, 2014, pp. 444–446.

LOUREIRO, João Carlos - *Adeus ao Estado Social? A Segurança Social entre o Crocodilo da Economia e a Medusa da Ideologia dos «Direitos Adquiridos»*, 2010, Coimbra, Coimbra editora.

MARQUES, Jose Carlos [et al.] - *O impacto das políticas de reagrupamento familiar em Portugal*, Observatório da Imigração, 2014, Lisboa, Alto-comissariado para as migrações (acm, ip).

MARTÍN-PÉREZ, Alberto; MORENO- FUENTES, Francisco - *Migration and Citizenship Law in Spain: Path-dependency and Policy Change in a Recent Country of Immigration*, International migration review, Volume 46, Issue3, 2012, pp. 625-655.

ODA, DZHAMIL & FARINHA, P.R. & LOPES, R.F. - *Coletânea de Instrumentos Internacionais em Matéria de Segurança Social* – e-Book, ISBN/ 9789724070896, Lisboa Almedina.

PACHECO, Fátima - *Na via de legitimação democrática da União Europeia: O estatuto da cidadania como elemento propulsor do proceso de integração Europeia, ¿Nuevas alternativas de la comunicación?: soportes, contenidos y audiências*, 2016, ISBN 978-84-945243-3-2, páginas 187-210.

PAIS, Sofia Oliveira, - *Todos os cidadãos da união europeia têm direito de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros, mas uns têm mais direitos que os outros...*, Estudos dedicados ao Professor Doutor Luís Alberto Carvalho Fernandes, Direito e Justiça, Volume III, 2011, Lisboa, Universidade Católica Editora.

PAIS, Sofia Oliveira - *Estudos de Direito da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2013

PORTUGUESAS, Instituto de Apoio a Emigração e as Comunidades - *Portugal na CEE conheça os seus direitos : Igualdade de tratamento, entrada, estabelecimento, acesso ao trabalho, reagrupamento familiar, segurança social*, 1986, Lisboa, editora IAACP.

PRATA, Ana - *Dicionário jurídico. Direito civil, processo civil, organização judiciária*, 2005, Coimbra, Almedina.



RODRIGUES, Anabela Miranda, *O Superior Interesse da Criança*, in Estudos em homenagem a Rui Epifânio, 2010, Coimbra, Almedina.

SACHETT, Barbara Mourão -*A evolução dos conceitos de cidadania e de nacionalidade no direito internacional e no direito comunitário*. Debater a Europa, n. 19, 2018, ISSN 1647-6336, pp. 9-18, Disponível em: <http://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa/article/view/5558>

SANCHEZ, Sara Iglesias - *Fundamental Rights and Citizenship of the Union at a Crossroads: A Promising Alliance or a Dangerous Liaison?* European Law Journal, Vol. 20, Nº. 4, 2014, pp. 464–481.

SARMIENTO, Daniel - *O retorno da cidadania da União. Comentário sobre o acórdão Chávez - Vilchez (C-133/15) do Tribunal de Justiça Civitas*, Revista española de derecho europeo, Nº. 63, 2017, páginas 163-173.

SILVEIRA, Alessandra - *Cidadania e jusfundamentalidade na União Europeia: do argumento de James Madison à jurisprudência Ruiz Zambrano*, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, 3.v, 2012, Coimbra, Coimbra Editora.

SOTTOMAYOR, Maria Clara - *Temas de direito das crianças*, 2014, Coimbra, Almedina

STEINBEIS, Maximilian- *Ruiz-Zambrano: Es lebe die Unionsbürgerschaft*, VerfBlog, 2011, disponível em: <https://verfassungsblog.de/ruizzambrano-es-lebe-die-unionsbrgerschaft/>

UNICEF, Centro de Estudos Innocenti da - *Reformas legislativas e a implementação da convenção sobre os direitos da criança*, ISBN: 978-88-89129-86-9, 2009, Itália, Fundo das Nações Unidas para a Infância.